

## TEMANUMMER

## Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

## INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 5** Temaredektøernes forord: Nye perspektiver på udvikling i og af landdistrikterne  
*Egon Bjørnshave Noe, Martin Hvarregaard Thorsøe, Niels Jørgen Mau Pedersen, Henrik Toft Jensen, Helle Nørgaard, Høgni Kalsø Hansen & Jesper Manniche*
- 13** Modurbanisering – flytninger fra by til land  
*Helle Nørgaard, Høgni Kalsø Hansen & Hans Thor Andersen*
- 27** De mellemstore byers omstrukturering i land- og yderkommunerne: befolkning, erhverv og human kapital  
*Christian Fertner, Høgni Kalsø Hansen & Lars Winther*
- 41** Nye finansielle forventninger – konsekvenser for bosætning og erhverv i landdistrikterne  
*Martin Hvarregaard Thorsøe & Egon Bjørnshave Noe*
- 53** Fra ekskluderende til inkluderende erhvervs-politik: mod et geografisk og branchemæssigt mere sammenhængende Danmark  
*Jesper Manniche & Teis Hansen*
- 66** Udfordringer i den neo-endogene selvfølghed i kommuners strategiske planlægning for landsbyer  
*Annette Aagaard Thuesen, Kasper Friis Bavnbæk & Egon Bjørnshave Noe*
- 81** Regionalpolitik og statslige overførsler til kommunerne. Er landdistrikterne i fokus for de statslige regionalpolitikker og overførsler?  
*Henrik Toft Jensen, Viggo Plum & Peter Skriver*
- 95** Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?  
*Niels Jørgen Mau Pedersen*
- Uden for tema**
- 111** Effektiv opgaveløsning med de rette kompetencer til de rette opgaver  
*Per Nikolaj Bukh & Karina Skovvang Christensen*
- Reviewartikel**
- 132** Det problematiske boligmarked?  
Et review af international forskningslitteratur  
*Hans Skifter Andersen*
- 158** Abstracts

## Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitetscenter

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099, 1014 København K,  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi,  
Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Carina Saxlund Bischoff, institut for Samfundsvidenskab og Erhverv,  
Roskilde Universitetscenter

# Redaktionelt forord

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør for  
Økonomi & Politik

En gang boede der sunde mennesker på Lolland! Lolikker født i 1906-1915 havde således en 37 pct. højere chance end danskere født andre steder for at blive 100 år (Danmarks Statistik, 2018: 3). Sådan er det ikke længere. I dag dør folk i Lolland Kommune tidligere end alle andre steder i Danmark. Hvor middellevetiden i hele Danmark er 81,1 år er den 78,2 år på Lolland (Lyng og Holmager, 2021). Mens 24 pct. af borgerne i Lolland Kommune rapporterer at have et dårligt helbred, gælder det kun 17 pct. af den danske befolkning som helhed.

Bliver man syg af at bo i de danske landdistrikter? Ikke nødvendigvis. Godt nok viser det såkaldte Landdistriktsbarometer, at danskere, der bor i landdistrikterne, er betydeligt mere bekymrede for fremtiden end danskere, der bor i de større byer (Landbrug & Fødevarer, Landdistrikternes Fællesråd, 2022). Men historien om Lollands demografiske, sundhedsmæssige, sociale og økonomiske krise starter ret præcist i 1986 med lukningen af øens største arbejdsplads, Nakskov Skibsværft. Via en målrettet erhvervspolitisk indsats forsøger kommunen, private investorer, staten og EU at sende millioner af kroner i retning af Lolland. I dag ved vi, at intet af dette har virket. De 160 medarbejdere knyttet til Nordic Sugars fabrik i Nakskov er en sølle erstatning for de over 2.000 medarbejdere, der var ansat på Skibsværftets storhedstid (Olesen, 2012: 10).

Lolikkerne begynder at forlade øen. De unge søger mod uddannelsesbyerne. De gamle blive tilbage. Sidenhen har offentlige centraliseringer som følge af kommunalreformen i 2007 ført til, at arbejdspladser i domhuse, politistationer, sygehuse og kommunale funktioner er blevet flyttet. Allerede i 2008 stod det klart at ”unge kvinder flygter fra Lolland-Falster” (Folketidende, 2008). Hvor der i Danmark som helhed er 102 kvinder per 100 mænd, er der på Lolland kun 82. De lolikker der er tilbage har lavere uddannelse og løsere tilknytning til arbejdsmarkedet end resten af den danske befolkning. Snart falder boligpriserne og befolkningsgrupper, der ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet finder vejen til Lolland. Her slår man sig ned i nogle af de mange efterladte boliger. Til gengæld finder meget få af de unge, der søgte uddannelse i de større byer anledning til at flytte tilbage til fødeøen.

Skiftende regeringer har i mange år nøje fulgt udviklingen i de såkaldte ”regional- og landdistriktpolitiske redegørelser”. Et utal af – ofte meget omkostningstunge – initiativer er blevet taget for at vende udviklingen. Alt sammen i

et forsøg på at skabe et Danmark i balance og at sikre sammenhængskraften. Senest har man valgt at tvangsudflytte arbejds- og studiepladser til landdistrikterne. Fremtiden må vise, om denne tilgang til udfordringen løser eller skaber problemer. Et væld af interesseorganisationer kæmper forskellige kampe, der alle har betydning for udviklingen i landdistrikterne. Småøerne kæmper deres kampe, de konventionelle landmænd kæmper andre kampe, klimaorganisationerne trækker i andre retninger.

Landdistrikternes udvikling er, og har i mange år været, en livlig politisk arena, der ofte tager form af en kamp mellem by og land, hvor begge parter karikeres. I landdistrikterne finder der således en udbredt Københavner-bashing sted. Der flourerer en forestilling om, at de kaffelattedrikkende og verdensfjerne hipstere og veganere sidder tilbagelænet i byernes fine saloner mens de gør sig kloge på fødevarerkløngen. I byerne – især blandt de unge og de højtuddannede – flourerer der ligeledes forestillinger om livet på landet, det såkaldte produktionsdanmark. Denne forestilling handler om et konventionelt landbrug, der via ressourcestærke organisationer, fortsætter og udbygger et finansielt og økologisk ubæredygtigt produktionssystem uden tanke for drikkevandet, biodiversiteten, klimaet og dyrevelfærd.

I dette temanummer, der er redigeret af professor Egon Bjørnshave Noe, Center for Landdistriktforskning ved Syddansk Universitet i Esbjerg, er formålet at opridse konturerne af den forskningsdagsorden, der i øjeblikket eksisterer i den del af det danske forskningsmiljø, der beskæftiger sig med de danske landdistrikter. Dette gøres ud fra deisen, at det kun er via en fælles og målrettet forskningsindsats, at der kan etableres det vidensgrundlag, der er nødvendigt for at udvikle løsninger på problemer, som vi har haft kendskab til i mange år. Vel at mærke løsninger, der ikke skaber nye problemer og nye spændinger mellem forskellige befolkningsgrupper i Danmark. Mange års mislykket, fejlslagen og konfliktskabende politik er bagtæppet for denne forskningsdagsorden, nemlig at der er behov for et decideret nybrud i forståelsen af den aktuelle situation og den videre udvikling.

Martin Marcussen, professor  
 Ansvarshavende redaktør for Økonomi & Politik

## Referencer

- Danmarks Statistik (2018), "Hvor bliver folk 100 år"? DST Analyse, 5. september, København.
- Folketidende (2008), "Unge kvinder flygter fra Lolland-Falster", 8. november.
- Landbrug & Fødevarer, Landdistrikternes Fællesråd (2022), "Landdistriktsbarometer 2022", juli.
- Lynge, Elsebeth og Therese L.F. Holmager (2021), "Overdødelighed på Lolland-Falster er forbundet med tilflytning", statusartikel, *Ugeskrift for læger*, [https://content.ugeskriftet.dk/sites/default/files/scientific\\_article\\_files/2021-11/v05210399\\_web.pdf](https://content.ugeskriftet.dk/sites/default/files/scientific_article_files/2021-11/v05210399_web.pdf)
- Olesen, Thomas Roslyng (2012), "Lukningen af Nakskov Skibsværft A/S i 1986", *Erhvervshistorisk Årbog*, pp. 1-30.

# Nye perspektiver på udvikling i og af landdistrikterne

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Forholdet mellem udviklingen i landdistriktskommunerne og bykommunerne – mellem centre og periferi – får stigende opmærksomhed i den offentlige debat og på de politiske dagsordner. Det har således også været et centralt tema i debatten op til det seneste folketingsvalg.

Det er derfor med stor glæde, at vi har takket ja til muligheden for at samle og redigere dette temanummer med fokus på den aktuelle forskning i landdistrikterne. Selv om den geografiske ulighed på en række områder af vores samfund får stadig stigende bevågenhed, er det relativt få midler, der afsættes til forskningen inden for området. På trods af det, findes der rundt om i landet dedikerede forskningsmiljøer, der over en lang årrække har forsket i regional- og landdistriktsudvikling. Temanummeret har således været endnu en oplagt mulighed for at række ud til disse miljøer og en opfølgning på den tradition, der har været for at udgive antologier inden for området. Temanummeret er blevet til i et godt og inspirerende samarbejde mellem disse forskningsmiljøer.

Landdistrikter er langt fra et entydigt begreb. Hvad det dækker over afhænger meget af, hvilket perspektiv man iagttager ud fra. I sociologien skelner man klassisk mellem det rurale og urbane, hvor den etymologiske betydning af rural er 'modsat by'. Hvis man kigger i Danmarks Statistik, er landdistrikter karakteriseret ved det åbne land og beboelser under 200 indbyggere. Klassisk har landdistrikterne været snævert forbundet med landbruget, men denne kobling giver i mindre og mindre grad mening i forhold til befolkningen, da det er under 10 pct. af de omkring 700.000 mennesker, der bor i det åbne land, der har direkte tilknytning til det kommercielle primærlandbrug.

I virkeligheden giver det måske ikke så meget mening at fortabe sig i kampen om definitionen, men i stedet fokusere på de problematikker, der er i spil. Her bliver det i højere grad det enkelte perspektiv – og dermed den enkelte problematik – der er afgørende for, hvordan landdistrikter skal forstås og analyseres. En overordnet begrebsramme, der kan rumme dette, er center-periferi distinktionen. Der er imidlertid ikke kun tale om ét center, men om mange centre, alt afhængigt af, om vi taler om sundhed, politik, finansiering, trafik osv. Med bølgen af centraliseringer både i den offentlige og private sektor er udviklingen gået i retningen mod færre og mere magtfulde centre. Efter strukturreformen i 2007 er der også sket en centralisering på det kommunale område, hvor en række tidlige kommunehovedbyer nu er blevet til periferi for de

## **EGON BJØRNHAVE NOE**

Professor, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, enoe@sam.sdu.dk

## **MARTIN HVARREGAARD THORSØE**

Forsker, Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, Tjele, martin.hthorsoe@agro.au.dk

## **NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN**

Projektchef, VIVE, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, njmp@vive.dk

## **HENRIK TOFT JENSEN**

Lektor, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, htj@ruc.dk

## **HELLE NØRGAARD**

Seniorforsker, Institut for Byggeri, By og Miljø (Build), Aalborg Universitet, hnorgaard@build.aau.dk

## **HØGNI KALSØ HANSEN**

Lektor, Institut for geovidenskab og naturforvaltning, Københavns Universitet, hh@ign.ku.dk

## **JESPER MANNICHE**

Seniorforsker, Center for Regional- og Turismedforskning, jesper.manniche@crt.dk.dk

nye, og mange steder større, hovedbyer. I en landdistriktssammenhæng er det interessante, hvordan disse mere magtfulde centre behandler deres periferi.



**Den funktionelle uddifferentiering betyder, at steder afkobles deres oprindelige funktionelle betydning. Landsbyerne er ikke længere en funktion af landbruget, de mindre provinsbyer er mange steder ikke rammen om handel og offentlige services, og man taler om de funktionstomme bymidter**

Der er meget, der tyder på, at vi befinder os i et nybrud i forhold til landdistrikterne, hvor den funktionelle uddifferentiering betyder, at steder afkobles deres oprindelige funktionelle betydning. Landsbyerne er ikke længere en funktion af landbruget, de mindre provinsbyer er mange steder ikke rammen om handel og offentlige services, og man taler om de funktionstomme bymidter. På en række områder er der således ved at ske radikale forandringer, uden at vi nødvendigvis kan se, hvor disse forandringer fører hen. Politisk er der vedtaget en lang række tiltag til at understøtte en bedre udvikling i landdistrikterne. Men langt hen ad vejen famler vi os frem som samfund i forhold til, hvordan vi skal forholde os til disse forandringer. Eller sagt på en anden måde: Centrene er udfordret på spørgsmålet om, hvad de skal stille op med deres periferi.

De sidste tre årtier er den økonomiske ulighed – målt som gini-koefficient – ifølge Danmarks Statistik vokset fra omkring 22 til 30. En række studier peger på, at denne voksende ulighed også har en geografisk center-periferi dimension. F.eks. peger en analyse af boligområdet på en voksende geografisk ulighed mellem vækstcentrene og de øvrige områder i forhold til uddannelse, formue og indkomst. En udvikling, der både kan iagttages mellem de forskellige kommunetyper, men som bliver endnu mere markant, når forskellene iagttages på sogneniveau. Den geografiske ulighed mellem centre og periferi er drevet af en lang række faktorer, som f.eks. migration, centralisering, globalisering og finansialisering af boligmarkedet. En ulighed, som ikke kun kan iagttages socioøkonomisk, men også i forhold til sundhed og de offentlige serviceydelser.

Den geografisk ulighed har også en indbygget tendens til at være selvforstærkende i takt med, at de ressourcerstærke flytter efter bedre serviceydelser og infrastruktur, og de ressourcetsvage presses ud til de meget billige og ikke altid vedligeholdte boliger i yderområderne, hvilket igen belaster landdistriktskommunerne på økonomien i forhold til offentlige serviceydelser.

Oven i denne udvikling kommer, at der for alvor er opstået en kamp om rettighederne til det åbne land. En kamp mellem bosætning, fødevarerproduktion, klima, biodiversitet og turisme, men på det seneste også i forhold til placering af vindmøller og solcelleanlæg.





**De objektive forskelle er imidlertid kun en del af billedet. Nok så vigtig er den stedbundne oplevelse af, at udviklingen er gået i stå, mens den buldrer videre i de store byer, at det sted, man bor, er "efterladt" eller "opgivet"**

I den internationale forskningslitteratur har der netop været fokus på det, man kalder utilfredshedens geografi (geography of discontent), som har været voksende i stort set alle de vestlige lande i de seneste årtier. Det skyldes ifølge flere forskere en kombination af en række objektive forskelle i levevilkår samt en oplevelse af, at udviklingen går ens hjemegn forbi og i stedet realiseres andre steder. I forhold til de objektive levevilkår udmønter det sig i regionale forskelle i adgang til offentlige services indenfor sundhed, uddannelse, børnepasning og infrastruktur. Der kan også aflæses i tydelige regionale forskelle i forventet levealder, indkomst og uddannelsesniveau og andre konkrete indikatorer på livsvilkår og livskvalitet. Det udmønter sig ligeledes i mulighederne for beskæftigelse og rammebetingelser for opstart af nye virksomheder, herunder adgang til finansiering og arbejdskraft. De objektive forskelle er imidlertid kun en del af billedet. Nok så vigtig er den stedbundne oplevelse af, at udviklingen er gået i stå, mens den buldrer videre i de store byer, at det sted, man bor, er "efterladt" eller "opgivet". Fiona Hill skriver i sin seneste bog om populismens fremkomst om sin egen opvækst i et gammelt minedistrikt i Nordengland, at mulighedernes infrastruktur er udhulet i de efterladte steder, og at man er nødt til at flytte til de større byer, hvis man vil have mulighed for at forbedre sine livsvilkår.

Ifølge mange er den geografiske utilfredshed en betydelig trussel mod den økonomiske og sociale stabilitet i de vestlige demokratier. Brexit, Trump og de gule veste er således potentielt blot begyndelsen, hvis den regionale ulighed stiger. Hertil kan man tilføje, at utilfredsheden meget vel kan stille sig i vejen for de omstillinger af samfundet, der er nødvendige i et klimaperspektiv, hvis klimadagsordenen bliver opfattet som endnu et eksempel på, hvordan landdistrikternes erhverv, infrastruktur og landskaber udhules for at opfylde byernes og eliternes behov.

Bredt indenfor landdistriktsforskningen har vi i mange år delt den tilgang til problematikken, at udfordringerne kunne løses ved at styrke de lokale handlekompeterencer i form af en endogen udvikling. En rød tråd i forhold til landdistriktsudvikling har også været at fokusere på erhvervsudvikling, både i forhold til landbrug, turisme og entreprenørskab, uden at dette for alvor har kunnet bryde den negative udvikling.

Der er også en del forskning, der har fokuseret på at bryde med udviklingslogikken, og i højere grad har fokuseret på det gode liv for dem, der bor i landdistrikterne. Dels i form af hvad der opfattes som det gode liv på landet, og hvad der skal til at understøtte dette liv. Seneste skud på den endogene tilgang er tiltag omkring frikommuner og frilandsbyer som en mulig udviklingsvej.

Der kan være rigtig mange og gode grunde til at afbureaukratisere i forhold til skoler og planlov mm. Men måske er det naivt at antage, at en landsby eller kommune kan løfte sig op ved egen kraft bare ved at fjerne regler og bureaukrati. Der er rigtig meget positivt at sige om den endogene tilgang, men tiden er måske nu til at reflektere over, om vi faktisk kan løse systemiske udfordringer på mikroniveau ved at individualisere problemet og løsningerne.

## Den grønne omstilling kan i værste fald føre til en acceleration af den regionale ulighed, hvor man relevant kan stille spørgsmålet, om dem, der bor i landdistrikterne, overhovedet har en legitim stemme i denne kamp?

Paradokset er, at kampen om stedet og ressourcerne langt hen ad vejen og i stigende grad er afkoblet den lokale økonomi. Mest tydeligt kommer dette til udtryk i kampen om at bruge det åbne land til at placere solcelleanlæg og vindmølleparker. Installationer, der i kun meget ringe omfang kommer den lokale økonomi til gode, men som er med til at ændre eller forringe store områder som levested for mennesker og dermed yderligere skubber på den negative udvikling af området. Det er også blevet til en kamp, hvor det er legitimt at kæmpe for placering af anlæggene af økonomiske interesser, men ikke imod af egne økonomiske og menneskelige interesser. Da vil man i så fald kunne beskyldes for ikke at ville være med til at redde klimaet. Den grønne omstilling kan således i værste fald føre til en acceleration af den regionale ulighed, hvor man relevant kan stille spørgsmålet, om dem, der bor i landdistrikterne, overhovedet har en legitim stemme i denne kamp?

I dette temanummer forsøger vi via en række bidrag at tage temperaturen på, hvor vi er i forhold til et sådant nybrud i forståelsen af den aktuelle situation og udvikling. I den første artikel sætter Helle Nørsgaard, Høgni Kalsø Hansen og Hans Thor Andersen spot på den modurbanisering, der trods det overordnede billede også sker. Selv om modurbaniseringen ikke opvejer netto-tilstrømningen til de største byer, er der dog nogle interessante pointer, som vi kan uddrage. Den ene er, at det ikke er en naturlov, at alle folk helst vil bo i de store byer. Den anden er at se, hvor tydeligt finanskrisen har drevet urbaniseringen, hvor investeringerne primært har centreret sig omkring vækstområderne. Modurbaniseringen er taget til i takt med, at finanskrisen blev overstået for så at blive accelereret med koronapandemien, hvor flere er søgt væk til land- og yderkommunerne. En anden interessant iagttagelse er, at det især er de 24-29 årige, som flytter til land- og yderkommuner og at tilflytterne på tværs af alder, er bedre uddannede i sammenligning med de forudgående 10 år.

I mange år var blikket på landdistrikterne hovedsageligt rettet mod flytninger fra landområderne til de lidt større byer blandt andet som følge af industrialiseringen af landbruget. Og dermed også at de mindre byer i landdistrikterne mistede deres funktioner, hvorimod de mellemstore byer i en lang årrække



profiterede af denne urbanisering. Især efter strukturreformen i 2007 er der kommet stigende fokus på udfordringerne for de mellemstore byer. I artiklen om de større byers udvikling i landdistrikterne har, Christian Fertner, Høgni Kalsø Hansen og Lars Winther, fokus på denne udvikling. For det første er det interessant at hæfte sig ved, at der ikke nødvendigvis er en snæver sammenhæng mellem jobskabelse og befolkningstilvækst. Dette understreger, at en bæredygtig udvikling i landdistrikterne er en kompleks problematik og ikke kun et spørgsmål om arbejdspladser. En anden interessant iagttagelse fra artiklen er, at det er de mindste i gruppen af mellemstore byer, der klarer sig bedst, hvilket peger på det interessante forhold, at der muligvis er en dynamik i erhvervsudviklingen, der tilgodeser de mindre mellemstore byers udvikling i højere grad end de store mellemstore byer i land- og yderkommunerne. Hvilket er med til at understrege, at der er tale om komplekse sammenhænge i forholdet mellem landdistrikterne og de allerstørste byer. Endelig viser deres analyser, at der er betydelig vækst i andelen af befolkningen over 66 i alle byerne. Udfordringerne for de mellemstore byer ser kun ud til at vokse de kommende år.

Der er mange bud på, hvad der driver udviklingen i uligheden mellem periferi og center. Globalisering og centraliseringer angives ofte som de væsentligste forklaringer på udviklingen, underforstået at det er der ikke meget at stille op imod. Sandt er det da også, at landdistriktsudfordringer ikke kun er et dansk problem, men noget som har været behandlet meget i den internationale forskningsverden gennem en lang årrække. Det interessante set i denne sammenhæng er, at vi også i Danmark oplever landdistriktsproblematikker, at vi på trods af de relativt korte fysiske afstande oplever så store forskelle. Det har Martin Hvarregaard Thorsøe og Egon Bjørnshave Noe, et perspektiv på i deres artikel omkring finansialisering af landbrug og boliger. Hovedpointen i deres artikel er, at det traditionelle finansielle marked efter finanskrisen har forladt landdistrikterne både i forhold til boligfinansiering og finansiering af drift og ejerskifte i landbruget til fordel for vækstområderne tættest på de største byer. Det er en udvikling, der er stærkt understøttet af lovgivning, og regulering på området er med til at gøre det endnu mindre attraktivt for banker og realkreditinstitutioner at engagere sig i landdistriktsområderne. For landbruget betyder det, at der kun i ringe omfang sker et generationsskifte. Til gengæld sker der en kraftig strukturudvikling drevet af, at de største og mest velkonsoliderede landbrugsvirksomheder har bedst mulighed for at overtage de nødlidende ejendomme. For boligområdet betyder den restriktive lånepraksis, at det i store områder i landdistrikterne ikke er muligt at låne til køb og renovering af boligen, hvilket logisk vil føre til, at disse områder på sigt vil forfalde, samtidig med at enorme kapitalsummer flyttes fra periferi til center som følge af de stigende boligpriser der.

De første tre artikler er således tilsammen med til at tegne et nuanceret billede af situationen i landdistrikterne. Spørgsmålet er så, hvad vi kan gribe fat i i forhold til at sikre en mere bæredygtig udvikling i landdistrikterne. En af de oplagte muligheder, der åbner sig i denne forbindelse, er den grønne omstilling.


Jesper Manniche og Teis Hansen stiller i deres artikel spørgsmål ved de nuværende ”stedsblinde” statslige erhvervsudviklings- og innovationsordninger, der ifølge artiklen har et ensidigt fokus på udvalgte eksporterhverv og teknologiområder og utilsigtet har fremmet en storbyorienteret erhvervsudvikling. De introducerer begrebet *Foundational Economy*, der lægger vægt udvikling af lokale (”foundational”) basiserhverv såsom energiforsyning, transport, fødevarer, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler, som spiller en afgørende rolle for bosætningsmønstre og befolkningens oplevelse af livskvalitet. Forfatterne diskuterer mulighederne for alternative, mere helhedsorienterede og stedstilpassede tilgange til erhvervspolitik ved at sådanne basiserhverv indtænkes i den nationale erhvervspolitik og ved at udvikle samspillene mellem strategiske eksporterhverv og lokale basiserhverv. Et argument i artiklen er, at disse erhverv er en forudsætning for, at eksporterhvervene trives, mens det omvendte, ikke nødvendigvis er tilfældet. Med de nationale planer om etablering af en energi ved Bornholm som eksempel, argumenterer artiklen for, at de stedsblinde nationale investeringer ikke løfter det oplagte potentiale i at koble grøn omstilling og lokal udvikling, men overlader sidstnævnte til lokale initiativer. Som en redaktionel refleksion kan betydningen af basiserhverv som forudsætning for bosætning være en af nøglerne til at forstå, hvorfor man, som artiklen med Fertner m.fl. viser, ikke nødvendigvis finder en snæver sammenhæng mellem jobskabelse og udvikling i bosætning.

Hvor fokus på erhvervsudvikling er stedsblind, er der en række andre steds-specifikke politiske tiltag til at understøtte bæredygtig udvikling i landdistrikterne, især i forhold til landsbyer og mindre byer der er hårdest ramt af centralisering af offentlig service. Et af de seneste tiltag herunder har været kravet om, at kommunerne skal gennemføre en strategisk planlægning for levedygtige landsbyer for at sikre et fokus på en bæredygtig udvikling. Annette Aagaard Thuesen, Kasper Friis Bavnæk og Egon Bjørnshave Noe behandler i deres artikel disse tiltag under begrebet den ”neo-endogene selvfølgelighed”. Analyserne i deres artikel peger på, at det er de landsbyer, der råder over den største grad af social kapital, der i højest grad er tilfreds med samarbejdet med kommunen og de resultater, de opnår. Der er således også her tale om en form for Mathæus-effekt, hvor kravet til en strategisk landsbyplanlægning ikke nødvendigvis tilfører landdistrikterne nye ressourcer i forhold til udvikling, men at det kan skubbe til et udskillelsesløb mellem lokalområder i forhold til de eksisterende ressourcer ikke kun mellem de største byer og landdistrikterne, men også mellem landsbyerne. Så hvor sympatisk det end fremstår med den neo-endogene tilgang, hvor udviklingen tager udgangspunkt i mobilisering af lokale ressourcer og kvaliteter, er der også en bagside af mønten, idet det kan fjerne fokus fra de grundlæggende samfundsmæssige strukturelle udfordringer.

Dette rejser så spørgsmålet, om der reelt er et politisk fokus på at udjævne denne ulighed. Dette har Henrik Toft Jensen, Viggo Plum og Peter Skriver fokus på i deres artikel ”Er landdistrikterne i fokus for de statslige politikker og overførsler?” Artiklen giver indledningsvis et historisk overblik over de

politikker, der er gennemført med betydning for landdistriktsudvikling. Herefter går de i detaljen med de aktuelle politikker på området, herunder de forskellige tilskudsordninger. De konkluderer, at størstedelen af den økonomiske omfordelingspolitik knyttet til disse politikker ikke direkte har til formål at sikre regional udvikling. Overførslerne er ikke begrundet i befolkningens geografiske placering, men i et ønske om at skabe lige vilkår for kommunernes serviceydelser. Så selvom landdistrikterne nyder godt af de statslige overførsler, er de ikke i fokus for disse, det er derimod ligheds- og velfærdshensyn og ikke regional- og landdistriktspolitik. Det er meget få procent af de statslige overførsler, der er begrundet i regionale- og landdistrikthensyn eller i direkte tilskud til lokale initiativer. Regionale politikker og landdistriktspolitik anvender derimod andre værktøjer som f.eks. udflytninger af statslige arbejdspladser og uddannelsesmuligheder samt infrastrukturinvesteringer m.v. Disse skaber sammen med de statslige overførsler strukturelle vilkår, der modificerer centraliseringstendenserne. Ifølge forfatterne er det dog dråber i havet set i forhold til den centraliseringspolitik, der har været ført, og som stadig føres.

Den kommunale udligningsordning skal, som det analyseres i artiklen af Mau Pedersen, sikre nogenlunde ligelige muligheder for at kommunerne kan betjene borgerne med velfærdsydelser. Det afgørende fokus i udligningssystemets opgave er vilkårene for kommunernes virksomhed, dvs. såvel deres finansieringsmæssige omstændigheder som de vilkår, de kommunale tjenesteydelser frembringes under. Selv om systemets formål ikke som sådant er at støtte landdistrikterne, bliver dets funktion alligevel af betydning for landkommunernes attraktivitet i forhold til de offentlige services og dermed også for at løfte de nu større kommuners opgave med at understøtte en lokal udvikling. Niels Jørgen Mau Pedersen dykker i temanummerets sidste artikel ”Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?” ned i en grundig analyse af, i hvilket omfang udligningsordningerne reelt kommer landdistriktskommunerne til gode og reelt kompenserer for de større økonomiske udfordringer, de står overfor. Analyserne i artiklen peger på, at der er nogle helt oplagte udfordringer i den måde, udligningsordningen fungerer på, der må tages i betragtning i relation til land- og yderkommunerne i forhold til vækstkommunerne. I princippet kan udligningssystemet anvendes som en bevidst regionalpolitisk omfordelingsmekanisme, men artiklen efterlyser herover snarere det saglige grundlag, som skal være til stede i udviklingen af udligningsordningen når denne skal løse sin fundamentale opgave. Udviklingen af udligningssystemet, men også det generelle økonomiske vilkår for kommunerne, har jævnligt en relation til landkommunernes så vel som til andre kommunetypers vilkår. Artiklen påpeger en meget svingende synlighed og opmærksomhed om dette i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunernes organisation.

 En overordnet analyse af bidragene går således i retning af, at der i højere grad er et behov for at investere i udviklingen af periferierne og ikke kun at understøtte

Samlet set viser artiklerne i dette temanummer, at der heldigvis er kommet meget mere fokus på landdistriktsudfordringerne. I forhold til de situationer, den internationale litteratur beskriver omkring utilfredshedens geografi, er vi langt fra de situationer, som beskrives fra andre lande, selv om der kan iagttages lignende tendenser herhjemme. Et par af bidragene peger da også på, at der er modbevægelser, der både økonomisk og diskursivt kan være med til at revitalisere landdistrikterne generelt. Artiklerne viser dog også, at vilkår og udvikling er forskellige og opleves forskelligt i forskellige dele af landet, men at geografi og geografiske forskelle har meget lille vægt i *national* politik i Danmark. Dette peger således på, at politikken er ”stedsblind” – og at der mangler en sammenhængende national strategi for balanceret geografisk udvikling, og udviklingsansvaret lægges ofte ud til det lokale niveau (neo-endogen tilgang). En overordnet analyse af bidragene går således i retning af, at der i højere grad er et behov for at investere i udviklingen af periferierne og ikke kun at understøtte. En konklusion er derfor, at der grundlæggende er behov for en revurdering og debat i forhold til den måde, vi som samfund forstår og angriber problemerne i vores periferier på. Vi håber således, at artiklerne kan være med til at understøtte en sådan debat. Med det vil vi ønske rigtig god læselyst.

Redaktionsgruppen

# Modurbanisering – flytninger fra by til land


Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

*Den regionale befolkningsforskydning i Danmark er gennem mange år primært kommet de største byer til gode, men det overses ofte, at der også sker en flytning den anden vej, dvs. fra de store byer til små byer og landdistrikter. I denne artikel ses nærmere på "modurbaniseringen" og dem, som flytter fra København og Frederiksberg kommune til land- og yderkommuner; hvem de er, og hvilke motiver de*

*har for at flytte. I lighed med tidligere undersøgelser finder artiklen, at der er tale om sammensatte flyttemotiver, hvor familie, venner, stedspecifikke relationer og jobmuligheder er vigtige. Som noget nyt viser artiklen, at en stigende andel af tilflytterne har en videregående uddannelse, og at tilflytternes uddannelsesniveau og beskæftigelse ligger over landsgennemsnittet.*

## Introduktion – sammenhænge mellem land og by

Et af de store politiske omdrejningspunkter de seneste år har været problematikken vedrørende affolkning af landområder og øget koncentration af økonomisk aktivitet i og omkring de større byer i Danmark. Mange land- og yderkommuner har oplevet fraflytning gennem en længere årrække, hvilket har skabt økonomiske og planlægningsmæssige udfordringer ift. tilpasning til en ændret befolkningssammensætning og dermed påvirket mulighederne for udvikling. Det er en generel forståelse, at urbaniseringen er en uafvendelig proces, hvor befolkningen søger mod de større byer. Der er også en generel forståelse af, at kun et fåtal flytter væk fra storbyerne, og det antages ofte, at de, der fraflytter, hovedsageligt er socialt udsatte befolkningsgrupper. Det er derfor relevant at undersøge, hvem der egentligt flytter fra de større byer og til land- og yderkommunerne, hvilke motiver der ligger til grund for deres beslutning om at flytte fra by til land, og hvordan de bidrager på arbejdsmarkedet.

 **Det er relevant at undersøge, hvem der egentligt flytter fra de større byer og til land- og yderkommunerne, hvilke motiver der ligger til grund for deres beslutning om at flytte fra by til land, og hvordan de bidrager på arbejdsmarkedet**

I denne artikel undersøger vi flytninger fra Københavns og Frederiksberg kommune til de danske land- og yderkommuner over de seneste ca. 15 år for at belyse, hvorvidt tilflytningen bidrager til den økonomiske, sociale og erhvervs-mæssige bæredygtighed i disse kommuner. Til dette anvendes registerdata fra Danmarks Statistik. Definitionen af, hvad der er land og yderkommuner, beror på Velfærdsministeriet og Fødevareministeriet opdeling af

### HELLE NØRGAARD

Seniorforsker, Institut for Byggeri, By og Miljø (Build), Aalborg Universitet, [hnorgaard@build.aau.dk](mailto:hnorgaard@build.aau.dk)

### HØGNI KALSØ HANSEN

Lektor, Institut for geovidenskab og naturforvaltning, Københavns Universitet, [hh@ign.ku.dk](mailto:hh@ign.ku.dk)

### HANS THOR ANDERSEN

Forskningschef, Institut for Byggeri, By og Miljø (Build), Aalborg Universitet, [hansthor@build.aau.dk](mailto:hansthor@build.aau.dk)

kommuner i by-, mellem-, land- og yderkommuner (Kristensen o.a., 2009). I nærværende studie kigger vi specifikt på flyttemønstre i perioden 2006-2020. Udflyttere defineres som de individer, der i år  $t_0$  er bosat i Københavns eller Frederiksberg kommuner og i år  $t_{0+1}$  bor i en land- eller yderkommune. Ud over befolkningens flyttebevægelser undersøges uddannelsesniveau og erhvervs-mæssig branchetilknytning, fordi bl.a. Andersen o.a. (2022) viste, at de socioøkonomiske karakteristika for dem, der flytter ud, er under forandring. Målet er at belyse ”by-til-land”-flytninger. Det er dog ikke muligt at afgøre, hvorvidt tilflytterne bosætter sig i et by- eller landområde i den kommune, de flytter til. Registerdata kan heller ikke afdække flyttemotiver, om end uddannelse og tilknytning til arbejdsmarked viser, om tilflytterne kommer i beskæftigelse efter en flytning. Andre bløde motiver som sociale relationer og herlighedsværdier, som flere studier peger på som vigtige, undersøges på anden vis ved at inddrage beskrivelser af flyttemotiver fra personer, der er flyttet fra Københavns og Frederiksberg kommuner til en land- eller yderkommune.

Disse data kommer fra en webbaseret spørgeskemaundersøgelse foretaget i perioden marts til maj 2020. Undersøgelsen havde til formål afprøve gængse antagelser om 10 udvalgte befolkningsgruppers bolig- og bosætningspræferencer samt flyttemotiver. Der er i undersøgelsen svar fra 6.509 personer, heraf én gruppe nemlig børnefamilier i aldersgruppen 25-50 år, som er flyttet til land/yderkommuner fra København og Frederiksberg kommune, Århus, Odense eller Aalborg by med svar fra 653 respondenter. Der er i undersøgelsen tilknyttet baggrundsdata vedr. bosætningsområde, socio-økonomiske forhold mv. relateret til de udvalgte populationer, hvilket har muliggjort udvælgelse af respondenter, som er fraflyttet København og Frederiksberg kommune. Survey er tilrettelagt med primært lukkede svarkategorier, mens også åbne tekstfelter til beskrivelse af flyttemotiver, som danner grundlag for denne artikel.

Det efterfølgende afsnit vil redegøre for og diskutere teoretiske og empiriske bidrag til diskussionen om flyttebevægelser med fokus på mod-urbanisering. Derefter følger en empirisk baseret analyse af, hvem der flytter ud, og hvad deres motiver er samt en konklusion baseret på de empiriske resultater.

## Flytninger i et teoretisk perspektiv

Både den danske og udenlandske litteratur tager afsæt i en forståelse af flytninger som en såkaldt "push-pull"-proces, hvor økonomiske faktorer f.eks. begrænsede job- eller uddannelsesmuligheder skubber (push) befolkninger væk fra nogle områder, mens andre områder med bedre muligheder trækker (pull) befolkninger til (f.eks. Sjaastad, 1962; Ravenstein i Grigg, 1977). Andre undersøgelser har fokus på betydningen af individuelle forhold med tilpasning til ændrede behov, muligheder, begrænsninger og præferencer, der opstår gennem livets cyklus eller faser (Rossi, 1955; Elder, 1977), og at normer, værdier, netværk og sociale relationer (Boyle og Halfacree, 1998; Wigens o.a.,




2011) har afgørende betydning for, hvorvidt og hvorfor man flytter, og hvor man flytter hen.

### **Modurbanisering**

Ofte italesættes modurbanisering – på engelsk benævnt *counter-urbanisation* – som en bevægelse af "byfolk" fra middelklassen, der tiltrækkes af idylliske, landlige omgivelser for at starte et "nyt liv" (se f.eks. Halfacree o.a., 2014), men flere skandinaviske undersøgelser viser variation og mangfoldighed blandt tilflytterne og deres motiver for at flytte. Nogle undersøgelser gør brug af kvantitative metoder, andre af kvalitative, mens der i enkelte undersøgelser anvendes både kvantitative og kvalitative metoder til afdækning af, hvem tilflytterne er, og hvorfor de flytter fra by til land. Undersøgelserne er gennemført på forskellige tidspunkter, og det er vigtigt at have for øje, som fremhævet af Aner og Hansen (2014) og Hansen og Aner (2017), at flytningerne er relateret til økonomiske konjunkturer. De viste således en stigning i antallet af socialt udsatte grupper i perioder med økonomisk krise, hvorimod det omvendte gjorde sig gældende for højtuddannede, der flytter på landet. Disse såvel som andre undersøgelser har særskilt fokus på udvalgte grupper af tilflyttere, mens andre undersøgelser (Skifter Andersen, 2008; Andersen og Nørgaard, 2012) viser, at tilflytterne er en blandet gruppe, for så vidt angår alder, familiesammensætning, uddannelsesbaggrund, beskæftigelsesstatus og indkomst. Nørgaard o.a. (2010) undersøgte tilflytning til yderområder og fandt frem til, at tilflytterne var domineret af midaldrende par og enlige i alderen fra 30 til 60 år efterfulgt af familier med mindre børn. Andre undersøgelser f.eks. Aner (2009) og Aner og Hansen (2014) viste også, at mange tilflyttere var familier med mindre børn, overvejende med børn i skolealderen, samt at indkomstniveauet for dem, der flyttede ud af byerne, steg igennem den undersøgte periode. I modsætning til dette fandt Lindgreen (2003), at der var en negativ sammenhæng mellem at være børnefamilie og flytte på landet, mens lavindkomstgrupper var mere tilbøjelige til at flytte. En nyere undersøgelse af Sandow og Lundholm (2020) afdækkede forhold relateret til børnefamilier, som flyttede til små og mellemstore byer fra svenske storbyområde og viste, at et mindre – men stigende antal – højtuddannede befolkningsgrupper var blandt tilflytterne, som dermed var overrepræsenterede.

For så vidt angår flyttemotiver viste Lundholm og Malmberg (2006) betydningen af ikke-økonomiske forhold som sociale bånd og tilknytning til stedet, som afgørende for flyttebeslutningen og bosætningsvalg. Også Hanson og Pratt (1988) fandt frem til, at bopæl blev valgt først og derefter arbejde. Hansen og Aner (2017) viste, at de højtuddannedes flyttemotiver var forskellige og relateret til alder og familiesituation; de unge, nyuddannede flyttede for at starte deres første job og få erhvervserfaring, tilflyttere på 40 år eller ældre flyttede, fordi de ønskede et karriereskift, at være tættere på naturen, familie mv, og en sidste gruppe af familier med børn anså at bo på landet som ideelt for børnenes opvækst og for familieliv. Også Neergaard (2014) undersøgte flyttemotiver for en gruppe højtuddannede, som flyttede fra København til landlige omgivelser. Her var billigere og bedre boligforhold vigtige, men

denne gruppe ønskede specifikt at bo på landet. Også Nørgaard og Haagerup (2009) viste, at mange ønsker og hensyn spiller ind, men at det først og fremmest handlede om at komme tættere på naturen samt leve i trygge og rolige omgivelser. Undersøgelsen viste også, at det desuden for nogle var et ønske om at vende tilbage til det område, hvor de eller deres partner var vokset op, eller til et sted med lignende kvaliteter, som de ønskede for deres børn. Gennemgående var det også et ønske at flytte for at leve et mindre stressende liv og have en bedre balance mellem arbejde og familieliv. For så vidt angår de socialt udsatte gruppers flyttemotiver, viste Aner og Hansen (2014), at flytningen fra by til land var begrundet i lave boligudgifter, men også – ligesom andre befolkningsgrupper – af sociale relationer. Et nyere studie af Andersen o.a., (2022) viste et stigende uddannelsesniveau blandt udflyttere, også de der flytter uden for det københavnske pendlingsområde. Ikke mindst påviste de, at de, der fraflytter København og Frederiksberg, i overvejende grad flytter mod kommuner, der har samme karakteristika som den kommune, de boede i, da de var 15 år gamle.

 **Tilsammen viser undersøgelserne en stærk relation mellem økonomiske og ikke-økonomiske motiver, ligesom de viser, at et stigende antal højtuddannede flytter fra by til land.**

Som beskrevet tidligere, er det en generel antagelse, at økonomiske forhold f.eks. bedre job- eller uddannelsesmuligheder, billigere boligpriser mv. er drivkraften for at flytte. Undersøgelserne genfinder, at for mange er flytning og valg af bosætningsområde påvirket af økonomiske hensyn og ønsket om en billigere eller større bolig. For andre er et nyt job, karrieremuligheder eller bedre balance mellem arbejde og familieliv afgørende. Undersøgelserne viser dog også, at det at være tæt på naturen, at vende tilbage til opvækststedet og/eller steder med sociale relationer samt ønsket om at bo et sted, som man har tilknytning til, er afgørende. Tilsammen viser undersøgelserne dermed en stærk relation mellem økonomiske og ikke-økonomiske motiver, ligesom de viser, at et stigende antal højtuddannede flytter fra by til land.

## Urbanisering og modurbanisering i en dansk kontekst

Urbaniseringsprocesser har altid fundet sted, men i Danmark tog urbaniseringen for alvor fart fra midten af 1800-tallet primært grundet afvandring af overskudsarbejdskraften fra landbruget, som flyttede til byerne i sammenhæng med industrialiseringens øgede behov for arbejdskraft. Her havde forskydningen fra land til by retning mod København, men også landets øvrige byer, som derfor havde stor befolkningstilvækst. Omkring 1930 fandt der et skifte sted i urbaniseringsprocessen; storbyerne og de større byer voksede ikke længere som hidtil, dvs. ved fortsat koncentration i og omkring bykernen. I stedet udvikledes forstaden, og med udviklingen af s-tognet omkring København og nye busruter i de større provinsbyer skete forstadsudviklingen hurtigt. Fra 1950'erne betød det voksende antal biler en yderligere forstads-

udvikling, hvor 1960'erne og 1970'erne var karakteriseret af, at ikke blot de større byer, men også småbyer og landsbyer nød godt af forstadsudviklingen. I 1970'erne begyndte tilmed rene landdistrikter at opleve befolkningsfremgang, og der taltes derfor om en dansk form for "exurbanisering"; byudvikling uden for det bymæssige (Matthiessen, 1985; Illeris, 1990, 2010; Nielsen, 2006). De større byer var på det tidspunkt udfordret af store beskæftigelsestab gennem afindustrialisering og fraflytning med mange steder i direkte forfald i modsætning til vækst i de mindre byer og landdistrikter. Denne udvikling var ikke unik for Danmark, men skete tilsvarende i alle dele af Vesteuropa og Nordamerika og specielt lande som England og USA oplevede affolkning og forfald i de største byer.

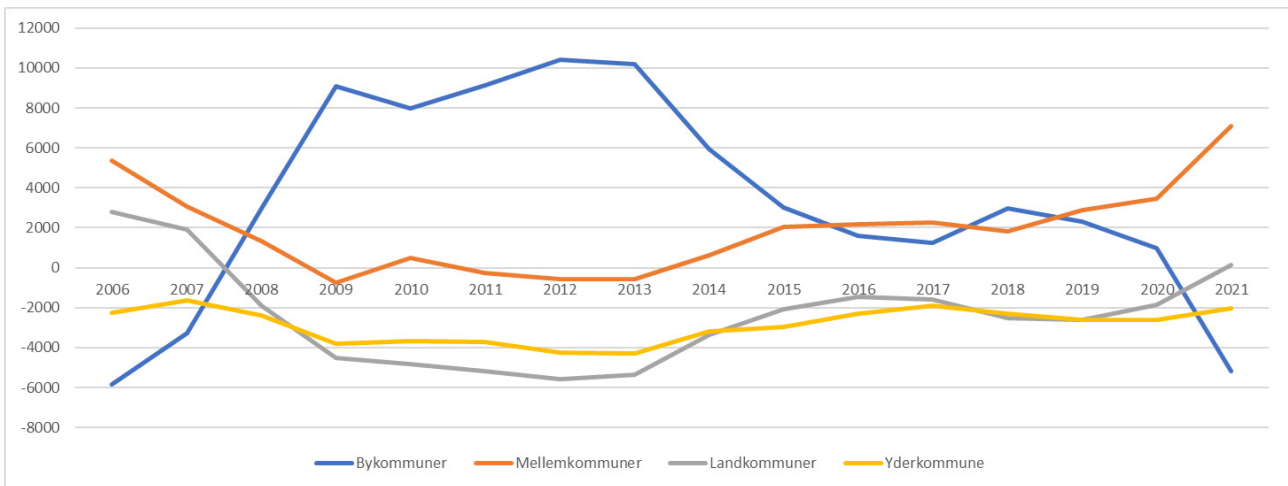
### **Nyere urbaniseringstendenser i Danmark**

Urbaniseringen har, som beskrevet ovenfor, haft forskellige geografiske udtryk med skiftende befolkningsvækst og -tilbagegang i forskellige dele af landet. Efter en længere periode med økonomisk krise og befolkningstilbagegang i de større byer i Danmark og i særdeleshed i København, ændredes udviklingstendenserne i starten af 1990'erne. I perioden fra midten af 1990'erne kunne der således konstateres en koncentration ift. beskæftigelses- og befolkningsvækst i storbyerne og frem for alt Hovedstaden. Samtidig kunne der konstateres en tilbagegang i de mindre bysamfund og i landdistrikterne, hvor den økonomiske krise i 2008 påvirkede landdistrikterne med yderligere tilbagegang i beskæftigelse såvel som indbyggertal (Andersen og Nørgaard, 2018a, 2018b; Jensen o.a., 2020; Andersen, 2021).

### **Under krisen oplevede bykommunerne en markant højere tilflytning end fraflytning, men har siden 2020 haft underskud i flyttereignskabet**

Figur 1 viser nettoflytninger fordelt på fire forskellige kommunetyper i perioden fra 2006 til 2021. Her ses det, at yderkommunerne og også landkommunerne har haft en større fraflytning end tilflytning især fra 2008, men gennem de seneste par år er landkommunerne tæt på at være i balance, og også yderkommunerne har reduceret forskellen mellem til- og fraflytning. Under krisen oplevede bykommunerne en markant højere tilflytning end fraflytning, men har siden 2020 haft underskud i flyttereignskabet. Figuren viser desuden, at mellemkommunerne siden 2015, og særligt siden 2020, har haft en markant større tilflytning end fraflytning, og at der siden 2014 har været en bedre balance mellem til- og fraflytning i land- og yderkommuner.

Figur 1: Nettoflytninger i Danmark fordelt på kommunetyper, 2006-2021



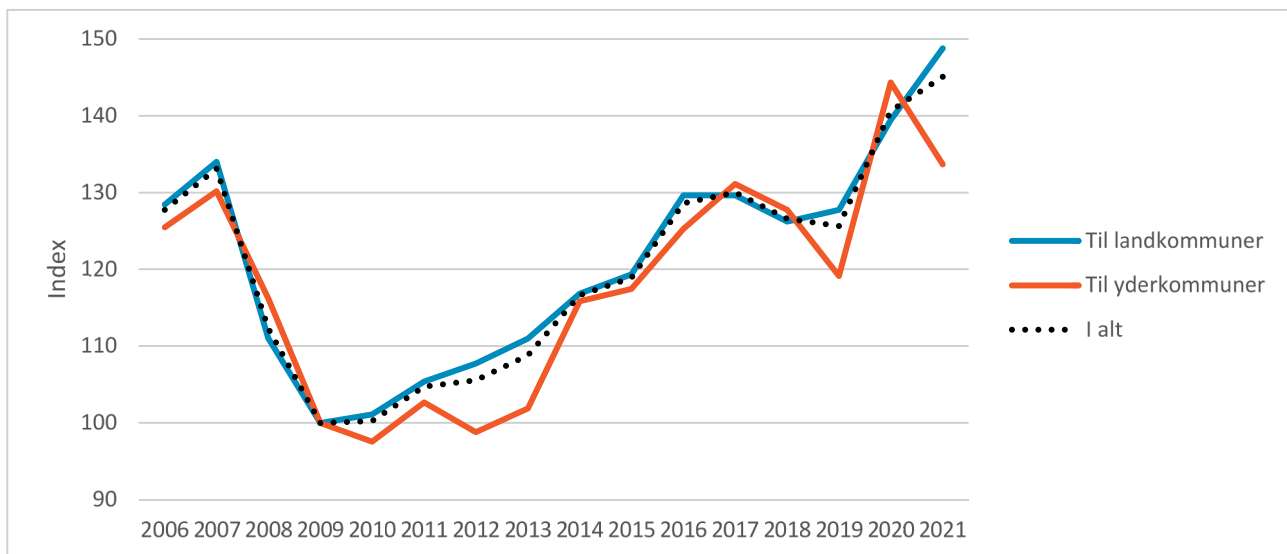
Kilde: Statistikbanken FLY66

Det er ikke muligt på grundlag af tilgængelige data at afgøre, hvorvidt tilflytterne til land- og yderkommuner bosætter sig i en by eller i et landdistrikt, men ifølge Statistikbanken (BY2) har både mindre og større provinsbyer haft befolkningsvækst. Her bor 48,5 pct. af befolkningen, mens Storkøbenhavn, Århus, Odense og Aalborg tilsammen rummer 33 pct, hvor de resterende 18,5 pct. bor i landsbyer eller i egentlige landdistrikter. Andre kilder peger på en tilflytning til landets mindre byer fra deres rurale nærrområder, som i en dansk sammenhæng betegnes dobbelt-urbanisering (Kommunernes Landsforening, 2014a, 2014b). For første gang i mere end 100 år er der desuden sket en stigning i indbyggertallet i landdistrikterne fra 2021 til 2022 (Statistikbanken, BY1). Drivkraften for disse ændringer er befolkningens flytninger; men hvem flytter, og hvorfor flytter de?

### Hvem flytter, og hvor flytter de hen?

Som tidligere nævnt har der været en øget fraflytning fra Hovedstaden siden 2012. Størstedelen af fraflytterne bosætter sig i byens forstæder, mens andre flytter længere væk fra storbyen til land- eller yderkommuner, som illustreret i Figur 2.

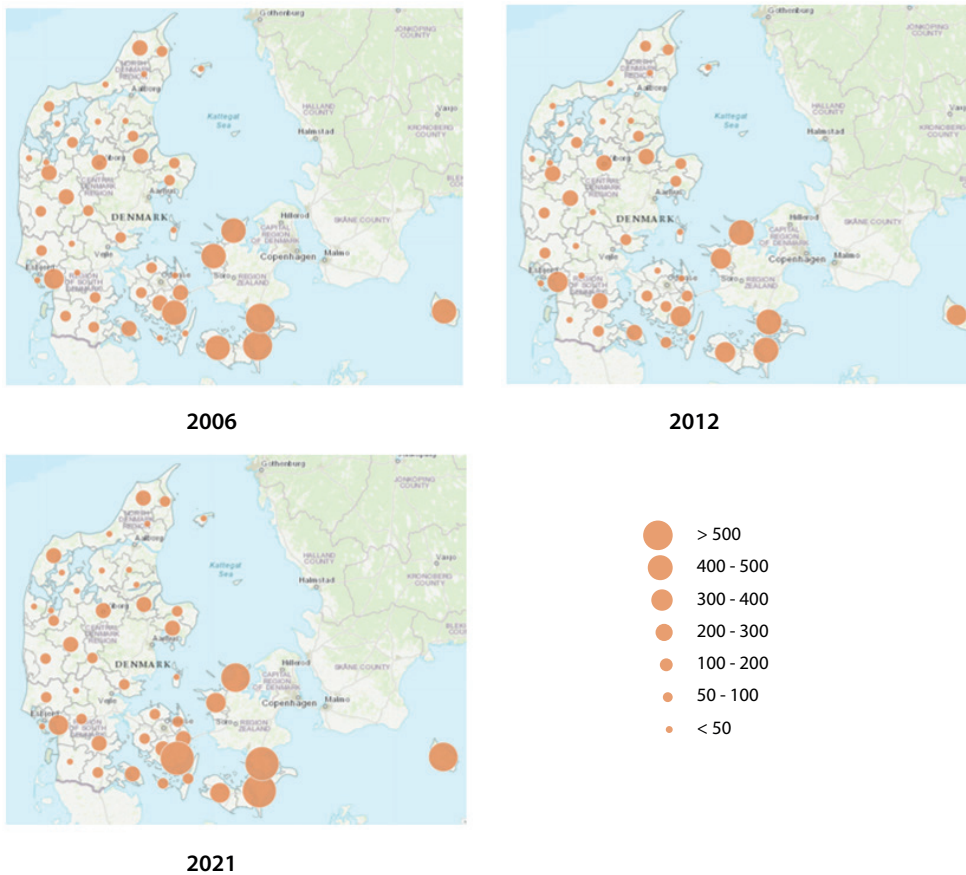
Figur 2: Udflyttere fra Københavns og Frederiksberg kommune 2006-2020 (2009 lig indeks 100).



Kilde: Statistikbanken FLY66

Figur 2 viser udviklingen i udflytningen fra København og Frederiksberg kommune til de danske land- og yderkommuner. Udflytning til land- og yderkommunerne bevæger sig i absolutte tal fra knap 5600 i 2006 til ca. 4400 i 2009, men er sidenhen steget til godt 6300 personer i 2021 svarende til en stigning på henholdsvis 39 pct. og 44 pct. i perioden 2009 til 2020. Figur 2 viser også, at tilflytningen til yderkommunerne fluktuerer mere end tilflytningen til landkommunerne, og at yderkommunerne bliver hårdere ramt i årene efter krisen i 2008 sammenlignet med landkommunerne. Udflytning på ca. 6300 personer i 2021 fra de to centralkommuner udgør kun 10 pct. af kommunernes samlede fraflytning, men har stor betydning for de enkelte land- og yderkommuner. Samlet set udgør tilflytningen fra Frederiksberg og Københavns kommuner mellem 6 og 8 procent af land og yderkommunernes tilflytning i perioden.

Figur 3: antal tilflyttere og geografisk fordeling i 2006, 2012 og 2021



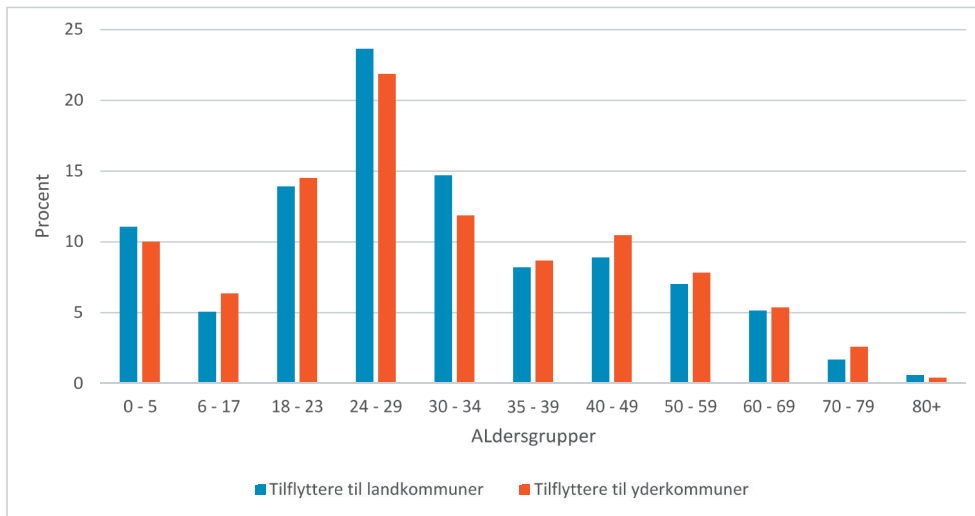
Figur 3. viser, at det er land- eller yderområder, som er tættest på Hovedstaden, nemlig Bornholm, Vordingborg, Odsherred og Guldborgsund kommuner samt Svendborg, der er de store modtagere af tilflyttere fra København og Frederiksberg; 30 pct. af tilflytterne til Bornholm kom fra de to centralkommuner; tilsvarende udgør tilflyttere fra København og Frederiksberg omkring 20 pct. af det samlede antal tilflyttere i Odsherred, Vordingborg, Guldborgsund og Svendborg kommuner.

### Hvem flytter?

Udflytterne fra København og Frederiksberg er aldersmæssigt domineret af de 18 til 29-årige for både land- og yderkommunernes vedkommende, jfr. Figur 4. Bemærk at især yderkommunerne også modtager en del midaldrende (40-59-årige) fra København og Frederiksberg.



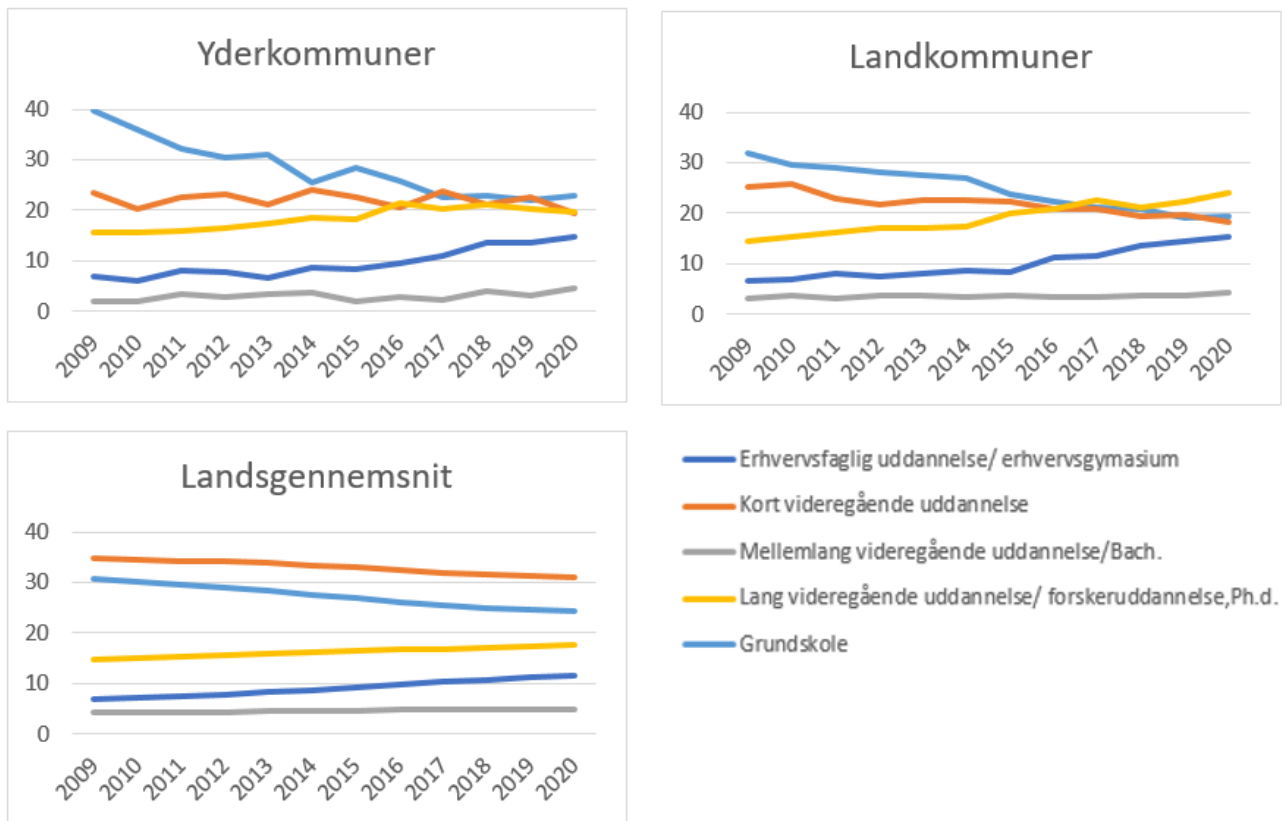
Figur 4: Aldersfordeling for tilflyttere fra København og Frederiksberg til land og yderkommuner i 2020



Kilde: Særkørsel Danmarks Statistik.

Figur 5 viser, at uddannelsesniveaut for de to københavnske kommuners udflyttere er jævnt stigende og afspejler den generelle udvikling i samfundet med stadig flere med længerevarende uddannelser. Figuren viser, at i 2009 udgjorde personer med grundskole som højeste uddannelsesniveau omkring en tredjedel af de udflyttende, i 2020 var denne andel reduceret til ca. 20 pct. Omvendt er navnlig mellem- og langvarigt uddannede steget markant; fra ca. 15 og ca. 7 pct. i 2009 til henholdsvis 24 og 15 pct. for landkommunernes vedkommende, men lidt mindre stigninger for yderkommunernes vedkommende. Samme udvikling gør sig gældende, for så vidt angår tilflyttere med en mellemlang uddannelse, hvis andel er højere end landsgennemsnittet. Omvendt er andelen af tilflyttere med en erhvervsfaglig uddannelse svagt reduceret fra ca. 25 pct. til knap 20 pct. for henholdsvis land- og yderkommunerne. Derudover viser figuren, at siden 2015 har andelen af tilflyttere med en lang videregående eller forskeruddannelse til både land- og yderkommuner været højere end landsgennemsnittet. Data viser således, at tilflytterne til både land- og yderkommuner er bedre uddannede end gennemsnittet af befolkningen.

Figur 5: Udviklingen i tilflytteres uddannelsesniveau 2009-2020 som andele af det samlede antal tilflyttere (tilflyttere fra København og Frederiksberg kommune)



Kilde: Statistikbanken HFUDD11

Udvikling i andelen af beskæftigede tilflyttere følger resten af landet med øget beskæftigelse fra 2012/2013. Der er dog sket ændringer, for så vidt angår tilknytning til arbejdsmarkedet blandt tilflyttere til land- og yderkommunerne, som i sammenligning med arbejdsmarkedstilknytning for hele landet viser, at andelen i beskæftigelse er højere i både land- og yderkommuner (Tabel 1).

Tabel 1: Tilflyttere til land- og yderkommuners tilknytning til arbejdsmarked som andel i 2009 og udvikling i perioden 2009-2014 og 2009-2020

	% i 2009			Δ2009-2014			Δ2009-2020		
	LK	YK	DK	LK	YK	DK	LK	YK	DK
Beskæftigede	65,4	63,9	51,5	9,7	6,4	-1,5	34,8	36,9	4,4
Arbejdsløse	2,0	1,5	2,9	101,5	268,8	2,4	44,6	100,0	7,4
U.arb.styrken	3,9	4,8	8,7	27,0	2,0	-14,8	19,8	26,0	-28,8
Pensionister	4,9	5,7	20,1	11,4	1,7	15,3	-1,3	6,8	23,7
Førtidspension	3,1	3,6	8,1	-17,2	-56,8	30,9	-30,3	-10,8	26,0
Under uddannelse	19,7	19,1	7,5	36,8	48,0	-2,8	73,9	85,4	12,3
Barsel og sygefravær	1,0	1,3	1,2	3,1	15,4	-9,0	100,0	69,2	-8,8

LK: Landkommuner; YK: Yderkommuner; DK: Nationalt gennemsnit  
 Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik samt Statistikbanken AMR1

Tabel 1 viser, at andelen af beskæftigede tilflyttere er højere i landkommunerne end i yderkommunerne, hvilket givetvis hænger sammen med aldersprofilen for tilflytterne, der omfatter færre ældre og dermed færre pensionister. Tabellen viser også, at andelen af ledige tilflyttere og personer udenfor arbejdsstyrken er faldet, mens andelen af førtidspensionister og personer under uddannelse, overordnet set, er steget. Der er således kun tale om en beskedent forbedring af tilknytningen til arbejdsmarkedet blandt tilflytterne. Det er dog værd at bemærke, at andelen af beskæftigede som helhed er højere i både land- og yderkommuner sammenlignet med hele landet.

## Hvorfor flytter de?<sup>1</sup>

En mulig årsag til væksten i andelen af højtuddannede tilflyttere kan være ændringer i arbejdsmarkedet med generel efterspørgsel efter veluddannede også udenfor de store byer. Dette skyldes en række forhold bl.a. længerevarende rationalisering og automatisering af arbejdsprocesser, nye jobmuligheder pga. et generationsskifte i kommunerne, hvor dele af den eksisterende veluddannede arbejdskraft går på pension. Derudover har strukturreform og sammenlægning af land- og yderkommuner samt udflytning af statslige arbejdspladser øget efterspørgsel efter veluddannet arbejdskraft. En stor del af respondenterne angav netop jobmuligheder som flytteårsag, som for eksempel her:

*”Vi flyttede fra Frederiksberg til Svendborg pga. unik jobchance i Odense”.*

Men udflytning af statslige arbejdspladser nævnes også som flyttemotiv:

*”Min ægtefælle blev tilbudt en spændende stilling i forbindelse med en statslig udflytning, til et område, hvor hun er vokset op”.*

Vækst i tilflytning af højtuddannede er også en afspejling af, at en stigende andel af befolkningen får en videregående uddannelse, hvoraf en del er opvokset i en land- eller yderkommune og ønsker at vende tilbage, som beskrevet med dette citat:

**➤➤ Vækst i tilflytning af højtuddannede er også en afspejling af, at en stigende andel af befolkningen får en videregående uddannelse, hvoraf en del er opvokset i en land- eller yderkommune og ønsker at vende tilbage**

*”Jeg var blevet mor, færdig med at studere og havde et ønske om at komme ud af centrum og tilbage til et landsbymiljø, som jeg kendte fra min barndom på Lolland, men hvor der var liv, befolkningstilvækst og ikke stagnation og hvor jeg var tæt på større byer. Jeg oplevede, at mange i min omgangskreds ligeledes rejste fra byen, for enten at slå sig ned i en anden by eller som jeg gjorde”.*

Nogle respondenter havde også et ønske om at komme væk fra storbyen, som udtrykt her:

*”Vi flyttede fra København for at komme væk fra storbyen. Der var for meget larm, forurening, trafik, for mange mennesker, for travlt, for lidt natur osv osv. Vi ville gerne give vores børn de samme trygge omgivelser at vokse op i, som vi selv gjorde.”*

En stor del af respondenterne i vores undersøgelse peger på boligpriserne, som en vigtig årsag til at flytte i sammenhæng med ønske om hus og have, mere økonomisk frihed og en bedre balance mellem arbejde og privatliv, som det fremgår her:

*”Vi flyttede fra København til Møn, bl.a. fordi vi ikke havde råd til et tilfredsstillende hus i Kbh, og så ville vi gerne have mere plads og evt. arbejde mindre. Og så har vi familie på Møn.”*

Betydningen af sociale relationer, nærhed til familie og værdien af natur er gennemgående temaer i tilflytternes flyttemotiver, som udtrykt her:

*”Fordi vi ønskede, at vores børn skal vokse op i naturen, tættere på bedsteforældre, i et velfungerende landsbysamfund med nærhed og godt fællesskab. Holdt meget af vores lejlighed, omgivelser og lokalmiljø på Nørrebro, men havde brug for mere plads, med to børn, og ville gerne give dem nærhed til naturen i deres barndom.”*

Ovenstående er udflytternes egne beskrivelser af flyttemotiver, som illustrerer, at der i de fleste tilfælde er tale om sammenhængende forhold, hvilket stemmer overens med teoretiske forståelser. Survey undersøgelsen viser, at ønske om hus med have og "værdi for pengene" er vigtigt for en stor del af respondenterne ligesom jobmuligheder også angives som flyttemotiv. Helt centralt for tilflytning til land- og yderkommuner er dog ønsket om at være tæt på natur, at bo et mindre sted samt at være tæt på forældre, bedsteforældre og venner. Derudover beskriver mange respondenter et ønske om at vende tilbage til deres rødder og give deres børn mulighed for at vokse op et sted, som de selv holder af. Dette viser, at tilflytterne har stærke bånd til bestemte steder med særlige kvaliteter, og at værdier, prioriteringer og individuelle forhold har afgørende betydning for flytningen.

## Konklusion – modurbanisering i Danmark

Modurbanisering er defineret som *flytning fra by til land*, som i artiklen tager afsæt i en konkretisering af *by* afgrænset til København/Frederiksberg kommune og *land* defineret som land- og yderkommuner. Artiklen viser, at omfanget af flytninger fra by til land er beskedent sammenlignet med den konstante til- og fraflytning mellem kommunerne og til forskellige dele af landet. Artiklen viser også, at flytninger er tæt relateret til økonomiske konjunkturer og varierer over tid – senest med et flytteoverskud i mellemkommuner og

modsat flytteunderskud i bykommuner siden 2020. Urbaniseringens retning og omfang er således ikke entydig, og artiklen viser, at gængse udlægninger af flytninger som en bevægelse alene mod de store byer er en grov forenkling.

## Urbaniseringens retning og omfang er således ikke entydig, og artiklen viser, at gængse udlægninger af flytninger som en bevægelse alene mod de store byer er en grov forenkling

Sammenlignet med befolkningen som helhed er udflytterne, dvs. de som flyttede fra Københavns og Frederiksberg kommune til en land- eller yderkommune, i højere grad tilknyttet arbejdsmarkedet; det gælder for godt 60 pct. af alle udflyttere, mens beskæftigelsesandelen som helhed i Danmark er ca. 50 pct. Artiklen viser således, at de dele af befolkningen, som flytter fra by til land, ikke adskiller sig fra befolkningen, som flytter fra byerne til andre steder. Der er altså ikke tale om en tilflytning af marginaliserede borgere, for så vidt angår tilknytning til arbejdsmarkedet.

Derudover har der fra 2009 til 2020 været en markant stigning i antallet af tilflyttere med en lang videregående uddannelse, som flytter fra København og Frederiksberg til en land- eller yderkommune. Udflytternes beskrivelser af flyttemotiver viser, at for børnefamilier, som flytter fra by til land, drejer det sig både om et fravalg af byen og et tilvalg af det landlege i sammenhæng med at flytte tæt på familie og/eller venner, at købe hus med have kombineret med jobmuligheder. Dette stemmer grundlæggende overens med teoretiske forståelser og undersøgelser af flyttemotiver og viser, at der er tale om sammensatte forklaringer ift, hvorfor man flytter, og hvor man flytter hen.

Kombination af flere jobs for højtuddannede bl.a. som følge af udflytning af statslige arbejdspladser, et ønske om at bo ”på landet” med ro, natur og billige boliger samt et ønske om at vende tilbage vil bidrage til den fremtidige økonomiske og demografiske bæredygtighed af land- og yderområder i Danmark.

### Noter

- 1 Beskrivelse af flyttemotiver er baseret på survey med svar fra børnefamilier i alderen 25-50-år, som er flyttet til land/yderkommuner fra København og Frederiksberg kommune og eksemplificerer gennemgående flyttemotiver (se introduktion for yderligere beskrivelse af survey).

## Referencer

- Andersen, Hans Thor (2021), "Danmarks regionale befolkningsudvikling efter 2008", Redy working papers. Center for forskning i regional dynamik og ulighed, Aalborg Universitet, [www.reddy.aau.dk/workingpapers/](http://www.reddy.aau.dk/workingpapers/)
- Andersen, Hans Thor og Helle Nørgaard (2018a), "Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt", *Økonomi & Politik*, 91(4): 7-19, [www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2018/4\\_2018/4\\_2018\\_3.pdf](http://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2018/4_2018/4_2018_3.pdf)
- Andersen, Hans Thor og Helle Nørgaard (2018b), "To myter om den regionale befolkningsudvikling", i Gunnar Lind Svendsen, Jens Fyhn Lykke Sørensen og Egon Noe, red., *Vækst og vilkår på landet: Viden, Visioner og Virkemidler*, Syddansk Universitetsforlag, pp. 153-64.
- Andersen, Hans Thor, Aske Egsgaard-Pedersen, Høgni Kalsø Hansen, Elise Stenholt Lange og Helle Nørgaard (2022), "Counter-Urban Activity out of Copenhagen: Who, Where and Why"? *Sustainability*, 14(11), <https://doi.org/10.3390/su14116516>
- Aner, Louise Glerup (2009), *Udflytninger fra København. Børnefamiliers udflytninger og bostedsvalg i et hverdagslivsperspektiv*, Phd afhandling, Det Naturvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Aner, Louise Glerup og Høgni Kalsø Hansen (2014), *Flytninger fra byer til land og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger fra bykommuner til land- og yderkommuner – mønstre og motiver*, SFi – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Boyle, Paul og Keith Halfacree, red. (1998), *Migration into Rural Areas. Theories and issues*, West Sussex: John Wiley & Sons.
- Elder, Glen (1977), "Family History and the Life Course", *Journal of Family History*, 2(4): 279-304.
- Grigg, Duncan (1977), "Ernst Georg Ravenstein and the 'laws of migration'", *Journal of Historical Geography*, 3(1): 41-54.
- Halfacree, Keith, Paul Boyle og Vaughan Robinson (2014), *Exploring contemporary migration*, Longman Harlow.
- Hansen, Høgni Kalsø og Louise Glerup Aner (2017), "On the location dynamics of highly educated people migrating to peripheral regions of Denmark", *Population, Space and Place (Online)*, 23(8): 1-12, <https://doi.org/10.1002/psp.2076>
- Illeris, Sven (1990), "Counter-urbanization revisited: the new map of population distribution in central and north-western Europe", *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 44(1): 39-52.
- Illeris, Sven (2010), *Regional Udvikling. Regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa*, Bogværket.
- Jensen, Henrik Toft, Peter Skriver og Viggo Plum (2020), *Udkantsdanmark - Myte eller realitet? Om yderkommuner og regionale forskelle*, 2 udg., Roskilde Universitet. MOSPUS Research Paper Serie.
- Lindgren, Urban (2003), "Who is the counter-urban mover? Evidence from the Swedish urban system", *International Journal of Population Geography*, 9(5): 399-418, <https://doi.org/10.1002/ijpg.296>
- Lundholm, Emma og Göran Malmberg (2006), "Gains and losses, outcomes of interregional migration in the five Nordic countries", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(1), 35-48, <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2006.00204>.
- Matthiessen, Christian Wichmann (1985), "Danske byers vækst", Det Kongelige Danske Geografiske Selskab, i kommission hos C.A. Reitzel. Atlas over Danmark. Serie 2, bind 3.
- Neergaard, Maja de (2014), *Doing the urban countryside*, PhD. Afhandling, Roskilde: Roskilde Universitet.
- Nielsen, Bue (2006), *Det danske bysystem 1960-2000*, i S. B. Christensen, red., *Den moderne by*, Århus: Århus Universitetsforlag, pp. 309-27.
- Nørgaard, Helle, Jesper Ole Jensen, Carola Simon og Hans Skifter Andersen (2010), *Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier*, SBI forlag. SBI 2010 (52), [www.sbi.dk/boligforhold/boliger/tilflyttere-til-yderomrader/tilflyttere-til-yderomrader-forandring-integration-og-strategier/](http://www.sbi.dk/boligforhold/boliger/tilflyttere-til-yderomrader/tilflyttere-til-yderomrader-forandring-integration-og-strategier/)
- Rossi, Peter Henry (1955), *Why Families Move*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Sandow, E. og E. Lundholm (2020), "Which families move out from metropolitan areas? Counterurban migration and professions in Sweden", *European Urban and Regional Studies*, 27(3): 276-89, <https://doi.org/10.1177/0969776419893017>
- Sjaastad, Larry A. (1962), "The Costs and Returns of Human Migration", *Journal of Political Economy*, 70(5): 80-93.
- Skifter Andersen, Hans (2008), "Explanations for Long-Distance Counter-Urban Migration into Fringe Areas in Denmark", *Population Space Place*, 17(5): 627 - 41.
- Skifter Andersen, Hans og Helle Nørgaard (2012), "Motives for moving to rural, peripheral areas: work, 'rural idyll' or 'income transfer'", *Geoforum Perspektiv*, 11(22): 32-44, <http://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/gfp/article/view/7833>
- Statistikbanken (2022), Tabel AMR1, BY1, BY2, FLY66, HFUDD11 og specialkørsler fra Danmarks Statistik.
- Wingens, Matthias, Can Aybek, Helga de Valk og Michael Windzio (2011), *A Life-Course Perspective on Migration and Integration*, Springer Netherlands.



# De mellemstore byers omstrukturering i land- og yderkommunerne: befolkning, erhverv og human kapital

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Artiklen analyserer omstruktureringen af befolkning, erhverv og beskæftigelse i de mellemstore byer i land- og yderkommunerne i Danmark. Artiklen undersøger, om den afmatning, som er kendt fra de mindste byer uden for storbyregionerne, har ramt de mellemstore byer, eller om disse følger deres egne udviklingsveje. Til analysen har vi opdelt de mellemstore byer på baggrund af deres befolknings- og beskæftigelsesvækst i perioden 2012-2019 i fire bytyper, som vi undersøger nærmere. Vi inkluderer human

kapital i analysen for at undersøge konsekvenserne af vidensøkonomien. Der er tydelige forskelle mellem de fire bytyper og stor variation inden for typerne med fokus på befolkning, erhverv og beskæftigelse, mens der er mindre forskelle i forhold til human kapital. Dette studie viser, at de mindste byer af de mellemstore byer har klaret sig bedst. Dette peger på, at udviklingsvejene adskiller fra de mindste byer, men også at der er forskelle mellem de mellemstore byer.

## Den mellemstore byer i Danmark og deres udvikling

Denne artikel analyserer befolknings- og erhvervsudviklingen i de mellemstore byer i land- og yderkommunerne i Danmark. De mellemstore byer er byer med mellem 5.000 og 49.999 indbyggere, og i land- og yderkommunerne udgør de oftest de største byer<sup>1</sup>. De mellemstore byer har således stor betydning for den lokale og regionale udvikling qua deres koncentration af private og offentlige byfunktioner inklusive f.eks. liberale erhverv, uddannelsesinstitutioner, erhvervsudvikling og lokal beskæftigelse. Deres udvikling har været underbelyst i forskningen især set i perspektiv af de seneste årtiers geografiske omstrukturering og urbanisering, hvor agglomerationsfordelene og vidensøkonomien har favoriseret storbyerne som lokalitet for økonomisk aktivitet. Især de mindste byer i land- og yderkommunerne har oplevet vigende befolkningsgrundlag og faldende beskæftigelse, som Hansen og Winther (2018) viste, men hvilken udvikling har fundet sted i de mellemstore byer? Er den udvikling, som vi kender fra de mindste byer i Danmark, begyndt at ramme de mellemstore byer i land- og yderkommunerne? Eller følger de mellemstore byer deres egne erhvervs- og beskæftigelsesmæssige udviklingsveje?

➤➤ Er den udvikling, som vi kender fra de mindste byer i Danmark, begyndt at ramme de mellemstore byer i land- og yderkommunerne? Eller følger de mellemstore byer deres egne erhvervs- og beskæftigelsesmæssige udviklingsveje?

### CHRISTIAN FERTNER

Lektor, Institut for geovidenskab og naturforvaltning, Københavns Universitet, [chfe@ign.ku.dk](mailto:chfe@ign.ku.dk)

### HØGNI KALSØ HANSEN

Lektor, Institut for geovidenskab og naturforvaltning, Københavns Universitet, [hh@ign.ku.dk](mailto:hh@ign.ku.dk)

### LARS WINTHER

Professor, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, [lw@ign.ku.dk](mailto:lw@ign.ku.dk)

For at lave en analyse af de mellemstore byers omstrukturering har vi konstrueret en bytypologi, der består af fire bytyper, på baggrund af befolknings- og beskæftigelsesvæksten i perioden 2012-2019 i de 54 byer, som har 5.000-49.999 indbyggere (2021) og er lokaliseret i land- og yderkommunerne i Danmark (Se tabel 1).

Vi undersøger udvikling i de fire bytyper i forhold til befolkning, beskæftigelse og uddannelsesniveauer for at analysere omstruktureringen og udviklingen af land- og yderkommunernes mellemstore byer i perioden 2012-2019. Perioden indkapsler vækstperioden i 2010'erne, hvor 2012 er vendeåret for dansk økonomi efter 2008-finanskrisen og 2019 det sidste år inden covid19-krisen.

Beskæftigelsen i de mellemstore byer skal forstås i rammen af markedsøkonomien på den ene side og den offentlige sektor på den anden side. Vi ved fra tidligere studier, at offentlig og privat beskæftigelse i mellemstore byer er positivt associeret, hovedsageligt skabt af en positiv association mellem offentlig beskæftigelse og lavtlønsbeskæftigelse i den private sektor, dog ikke i de byer som er lokaliseret længst væk fra de fem største byer i Danmark (Høst og Winther, 2019). Vi ved også, at den offentlige sektor er bedre til at fordele højtuddannede geografisk sammenlignet med den private sektor, som i højere grad koncentrerer beskæftigelsen af højtuddannede i de største byområder i Danmark (Hansen og Winther, 2014a; Egsgaard o.a., 2022).

Vi ser endvidere på de beskæftigedes færdigheder og kompetencer, deres human kapital<sup>2</sup>, efter bosted og arbejdssted. Det gør vi med udgangspunkt i to centrale uddannelseskategorier som proxyer for forskellige typer af human kapital, dvs. arbejdskraftens uddannelsesmæssige kompetencer (Hansen og Winther, 2015): 1). Erhvervsuddannelse (praktisk human kapital) og lang videregående uddannelse (akademisk human kapital) for at få et indblik i, hvordan den erhvervmæssige omstrukturering kan spores i kompetencestrukturerne og således hvordan vidensøkonomien påvirker udviklingsvejene i de mellemstore byer.

## Land- og yderkommunernes befolknings- og erhvervsudvikling

Urbaniseringen er i dag en flerdimensional udvikling, der rækker længere en bare bevægelsen fra land til by. De sidste årtier har urbaniseringen været præget af flere nøgleprocesser, som direkte og indirekte påvirker og er et resultat af land- og yderkommunernes erhvervs- og befolkningsudvikling. For det første er der den økonomiske og befolkningsmæssige genopretning og ekspansion af storbyregionerne baseret på agglomerationsfordele, som især gavner vidensøkonomien og vidensvirksomhederne. Dette har tilvejebragt en genoplivning af de centrale dele af storbyregionerne, der igen er blevet attraktive levesteder og i stigende grad tiltrækker akademisk human kapital, højindkomstgrupper og studerende (Egsgaard o.a., 2022; Bothe o.a., 2022). For det andet vokser storbyregionerne og inkluderer stadig større områder inklusive byernes pendlingsoplande, hvilket påvirker både erhvervs- og befolkningsudviklingen i den urbane periferi (Hansen og Winther, 2012). Dette

medfører i stigende omfang, at den lokale udvikling er tæt knyttet til den regionale udvikling, hvor f.eks. afstand til ”tykke” arbejdsmarkeder, dvs. store arbejdsmarkeder med heterogen arbejdskraft og en stor pulje af potentielle jobmuligheder, har indflydelse på befolknings- og beskæftigelsesudviklingen. For det tredje har en lang række mindre byer i landdistrikterne og yderområderne udfordringer med fraflytning af især unge (Sørensen, 2020) og tab af arbejdspladser (Hansen og Winther, 2018), og selvom der er succeshistorier bl.a. konkurrencedygtig industri og byer i vækst, er recession en reel tilstand for mange mindre byer. For det fjerde er mange mindre byer udfordret af dobbelturbanisering, som på den ene side er en migration fra de mindre byer til de mellemstore byer i land- og yderkommune og på den anden side også dækker over en migration både fra de mindre og de mellemstore byer i land- og yderkommunerne til storbyregionerne (Fertner et al, 2015). For det femte er urbaniseringen efter den finansielle krise i 2008 blevet mere geografisk ulige, hvor især Hovedstadsområdet centrale dele genoprettes hurtigere end resten af landet f.eks. med hensyn til væksten i beskæftigelse (Hansen og Winther, 2019). Sidst, men ikke mindst har kommunalreformen fra 2006 ændret mange mindre byers tidligere centrale position fra at have kommunecentre med dertilhørende offentlige funktioner og beskæftigelse til nu at være en sekundær by i en stor kommune (Altinget, 2018).

### Byer i forståelsen af den regionale udvikling

Forskningen omkring byernes økonomi og erhvervsudvikling har i høj grad været fokuseret på storbyerne og storbyregionerne (Glaeser, 2011; Storper o.a., 2015; Florida, 2017). Vægten har primært været på vidensøkonomi, akademisk human kapital og agglomerationsfordele som grundlæggende forklaringsparadigme på den stigende erhvervs-mæssige koncentration i storbyerne og deres socioøkonomiske og geografiske konsekvenser. Der er i forbindelse med storbyerne ofte tale om både urbaniseringsfordele, hvor fordelene (eller ulemperne) er eksterne i forhold til både virksomheder og erhverv, men interne i storbyerne, og lokaliseringsfordele, hvor fordelene er eksterne til virksomheden, men interne til erhvervene i et specifikt geografisk område. Storbyerne rummer således fordele, der er skabt både gennem diversitet og specialisering i f.eks. klynger inden for bestemte erhverv (Scott, 2008).

I et mere begrænset omfang har der været et fokus på de mindste byer og deres omstilling (Kilkenny, 2010; Fertner et al., 2015; Hansen og Winther, 2018) bl.a. med et fokus på afindustrialiseringen og omstillingen af industrien. Hertil kommer en fornyet interesse i regional udvikling, innovation og de økonomiske krisers geografiske udtryk især med fokus på de regioner, som er særlig udfordret af den centrale omstrukturering af erhvervs- og arbejdsmarkedsstrukturerne som følge af transformationen fra industridomineret økonomiske strukturer til vidensøkonomiske strukturer (Gardiner et al., 2013; Eder, 2019).



## En omfattende del af litteraturen om by- og regional udvikling har en tendens til, at beskæftigelse, erhvervsudvikling og erhvervsstruktur i landdistrikterne reduceres til en version af en klassisk center-periferi-model, hvor byregionernes udvikling ses i kontrast til de rurale regioners udvikling

En omfattende del af litteraturen om by- og regional udvikling har en tendens til, at beskæftigelse, erhvervsudvikling og erhvervsstruktur i landdistrikterne reduceres til en version af en klassisk center-periferi-model, hvor byregionernes udvikling ses i kontrast til de rurale regioners udvikling. Det gælder f.eks. regionale forskelle i lønniveau, akademisk human kapital, produktivitet, oprettelse af nye virksomheder, andelen af videnserhverv eller innovationspotentialt (Echeverri-Carroll og Ayala, 2011; Hansen og Winther, 2014a; Rizov og Walsh, 2011; Harris og Moffat, 2012; Huiban, 2011; van Oort o.a., 2009; Capello o.a., 2012). Den overordnede konklusion i disse studier er, at urbane regioner klarer sig bedre end rurale regioner på de givne udvalgte økonomiske parametre (Høst og Winther, 2019).

Litteraturen om den økonomiske udvikling i de rurale regioner har hovedsageligt fokuseret på befolkningsvækst, entreprenørskab og selvbeskæftigelse, men ikke på den samlede erhvervs- og beskæftigelsesudvikling (Baumgartner o.a., 2013; Eliasson og Westlund, 2013). Der er undtagelser, f.eks. Wernerheim and Sharpe (2005), der undersøgte beskæftigelsesvæksten i det rurale Canada og konkluderede, at rurale byer uden for pendlingsafstand til en storbyregion havde få og små avancerede virksomheder. Enkelte studier i Danmark har påpeget, at især mindre byer i landkommunerne længst væk fra de største byer har haft betydelige tab i beskæftigelsen både i 1990'erne og 2000'erne og tab af den yngre del af befolkningen (Hansen o.a., 2021; Høst og Winther, 2019; Sørensen, 2020). Andre studier har set på konsekvenserne af afindustrialiseringen, som de rurale regioner har oplevet med følgende beskæftigelsestab (Gardiner o.a. 2013), selvom afindustrialiseringen er mere nuanceret, end den ofte fremstilles i litteraturen (Hansen og Winther, 2014b). Der er studier, der viser, at rurale og småbysvirksomheder ikke kan reduceres til kun at være lukningstruede virksomheder i tilbagegang, men at der er mange levedygtige virksomheder i landdistrikterne, som er med til at sikre en mere stabil udvikling (Hansen og Winther, 2018; Høst og Winther, 2019; Hansen o.a. 2021)

De studier, som ser på erhvervsudviklingen i landdistrikterne, er dog ofte casestudier af enkelte erhverv eller bestemte steder, eller det er studier af en bestemt proces f.eks. iværksætterier eller tiltrækning af arbejdskraft (Hansen og Winther, 2018). Enkelte studier i Danmark er mere generelle og viser, at jo mindre byerne er, og jo længere væk de er lokaliseret i forhold København og Århus eller nærmeste større by med mere end 10.000 beskæftigede, jo større er deres beskæftigelsestab (Hansen og Winther, 2018). Ud over markedsökonomiens dynamik har de offentlige sektor betydelig indflydelse på erhvervs- og beskæftigelsesudviklingen i Danmark (Hansen og Winther, 2014a), hvor

studier har vist, at f.eks. offentlig akademisk human kapital er betydeligt mere geografisk jævnt fordelt end privat akademisk human kapital.

## En typologi af de mellemstore byer i Danmark: metode og data

I Danmark findes der 111 byer, der har mellem 5.000-49.999 indbyggere. Af disse er 54 byer lokaliseret i en af de 39 kommuner, som enten er defineret som landkommune eller yderkommune (Velfærdsministeriet og Fødevarerministeriet 2009). En kommune har tre byer, 13 kommuner har to byer, og 25 kommuner har en by.

➤ I Danmark findes der 111 byer, der har mellem 5.000-49.999 indbyggere. Af disse er 54 byer lokaliseret i en af de 39 kommuner, som enten er defineret som landkommune eller yderkommune

Med afsæt i de 54 byers beskæftigelses- og befolkningsudvikling i perioden 2012-2019 set i forhold til de nationale niveau i samme periode har vi lavet en typologi af byerne. Byerne kan deles op i byer, der har oplevet vækst eller tilbagegang i beskæftigelsen og vækst eller tilbagegang i befolkningsudviklingen set i forhold til det nationale niveau. På den baggrund kan fire bytyper konstrueres – se tabel 1.

Tabel 1: Bytypologi baseret på byers udvikling i befolkning og arbejdskraft 2012-2019 – normaliseret ift. det nationale niveau

Bytyper	Antal byer
Type 1: Negativ beskæftigelses- og positiv befolkningsvækst (-besk/+bef)	6
Type 2: Positiv beskæftigelses- og befolkningsvækst (+besk/+bef)	7
Type 3: Positiv beskæftigelses- og negativ befolkningsvækst (+besk/-bef)	20
Type 4: Negativ beskæftigelses- og befolkningsvækst (-besk/-bef)	21

For at analysere, hvordan de mellemstore byer i land- og yderkommunerne har udviklet sig, ser vi i den kommende analyse nærmere på fire centrale erhvervssektorer: industri, detailhandel, hotel og restaurationsbranchen og den offentlige sektor. Industrien har ofte stor betydning for mellemstore byer og er stadig i mange byer væsentlig for beskæftigelsen på trods af en betydelig teknologisk omstrukturering, hård konkurrence og udflytning (Hansen og Winther, 2018). Detailhandlen følger i højere grad befolkningsudviklingen, men mange mindre byer er præget af resultaterne af butiksdød, centralisering og teknologisk udvikling (Fertner o.a., 2015). Turisme og oplevelsesøkonomi især den stedbundne del af oplevelsesøkonomien bliver ofte fremhævet som en vej frem for erhvervsudviklingen i byerne i land- og yderkommunerne (Lorensen og Smidt-Jensen, 2011). Vi har valgt hotel og restauration, som indikator på den stedbundne oplevelsesøkonomi – et erhverv, som har været vækst i perioden. Den offentlige sektor har stor betydning for beskæftigelsen

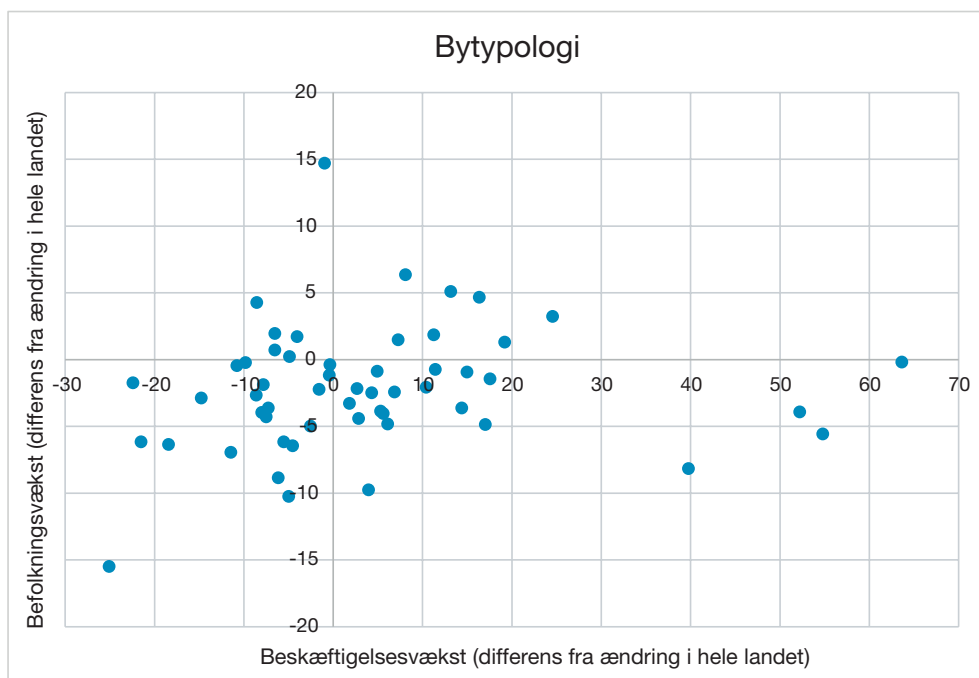
i Danmark (Hansen og Winther 2014a; Høst og Winther, 2019). Det gælder også for de mellemstore byer.

Vi ser endvidere på de beskæftigedes kompetencer efter bosted og arbejdssted ved at kigge på hhv. personer med en erhvervsuddannelse (praktisk human kapital) og personer med en lang videregående uddannelse (akademisk human kapital). Dette gøres for at få et indblik i den erhvervsmæssige omstrukturering og kompetencestrukturerne for at forstå byernes udviklingspotentiale (Hansen og Winther, 2015).

## Erhvervs- og befolkningsudvikling i fire forskellige bytyper

Byers succes måles oftest på deres evne til at fastholde eller vokse med hensyn til arbejdspladser og befolkning (Hansen og Winther, 2012; 2014a). I Figur 1 er de 54 byer, der har mellem 5000 og 49.999 indbyggere, og som er lokaliseret i land- eller yderkommuner, plottet ind i forhold til deres beskæftigelses- og befolkningsudvikling i perioden 2012-2019. De plottede vækstprocenter er normaliseret i forhold til det nationale niveau i perioden. Med afsæt i figur 1 er det således muligt at kategorisere byerne i de fire bytyper (se også tabel 1).

Figur 1: Typologi af byer placeret i land eller yderkommuner med 5000-49.999 indbyggere i forhold til beskæftigelses- og befolkningsudvikling 2012-2019



Figur 1 viser, at ud af de 54 byer oplevede seks beskæftigelsesudvikling under det nationale niveau, men en befolkningsudvikling, som lå over det nationale niveau (Type 1). Syv byer oplevede både en beskæftigelses- og befolkningsudvikling over det nationale niveau (Type 2). 20 byer oplevede en højere beskæftigelsesudvikling og en lavere befolkningsudvikling (Type 3), mens 21 byer har oplevet både lavere beskæftigelses- og befolkningsudvikling end det



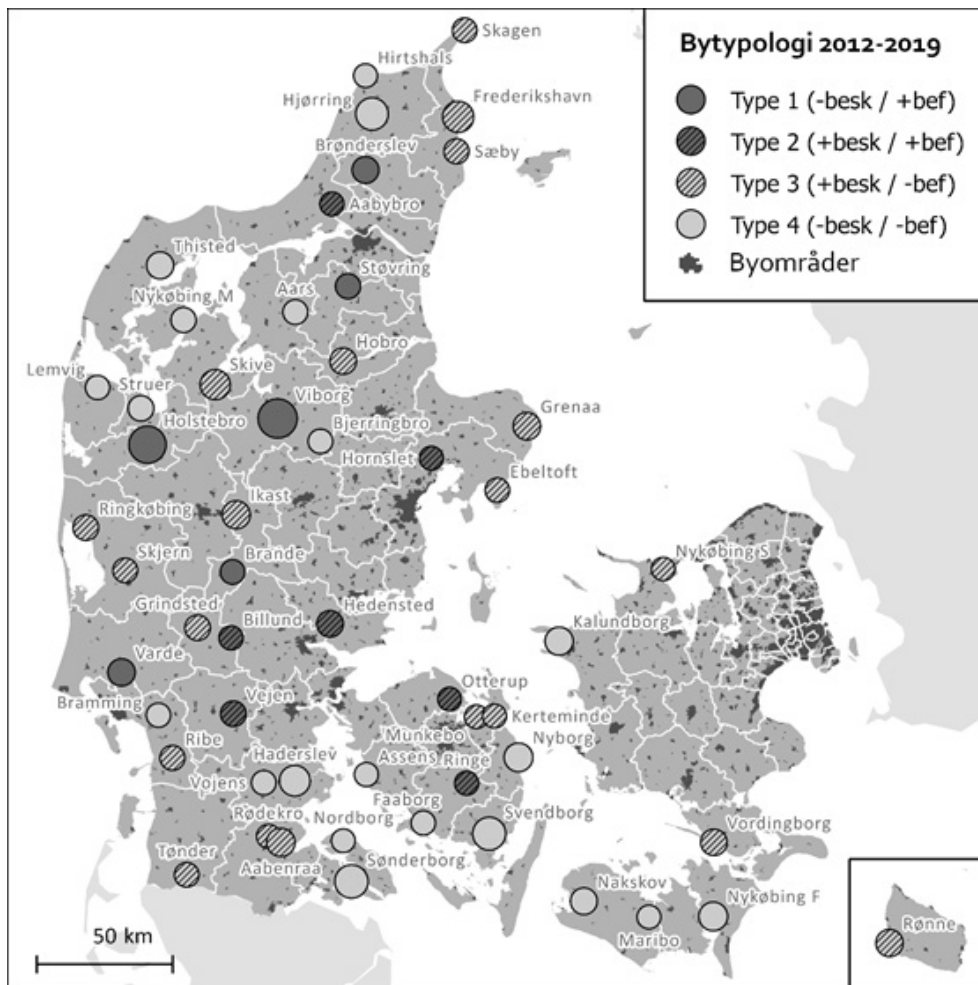
nationale niveau i perioden. Det kan også konstateres, at der var relativ stor variation inden for de enkelte bytyper. Ud over variationen er der også en række byer, der adskiller sig væsentligt fra det generelle billede. Disse outliers findes i tre af de fire kvadranter og mest hyppigt forekommende i den tredje kvadrant, dvs. det område af figuren, der repræsenterer beskæftigelsesmæssig fremgang, men en befolkningsmæssig tilbagegang. I den første kvadrant udgøres outlieren af Vordingborg, der har haft en svag beskæftigelsesmæssig tilbagegang, sammenlignet med det nationale vækstniveau, men en betydelig befolkningsfremgang i den undersøgte periode. Det er nærliggende at drage sammenhænge mellem øget pendlingsafstand og en vækst i antallet af pendlere ud af Vordingborg på næsten 12 pct., højst sandsynligt i retning mod et voksende københavnske arbejdsmarked. Tredje kvadrant, dvs. byer der oplever beskæftigelsesvækst over det nationale niveau, men samtidig en befolkningsstilbagegang sammenlignet med det nationale gennemsnit, indeholder fire outliers: Aabenraa, Sæby og Skagen i Frederikshavn Kommune og Munkebo i Kerteminde Kommune. Ens for disse tre kommuner er, at udviklingen primært skyldes en positiv beskæftigelsesudvikling i industrierhvervene, der driver beskæftigelsesudviklingen i en positiv retning. I den fjerde kvadrant, der repræsenterer tilbagegang i både befolkning og beskæftigelse, er Nordborg i Sønderborg Kommune eneste outlier. Her spiller Danfoss som arbejdsplads en central rolle. En anden dimension er grænsetilfældene. Der er f.eks. type-4 byer som Aars i Vesthimmerland, der repræsenterer en tilbagegang på beskæftigelse på -0,3 pct.; og en tilbagegang i befolkningen på -0,3 pct., men som kun klarer sig marginalt dårligere end Varde, der kategoriseres som en type-1 by med en tilbagegang på -4,8 pct. i beskæftigelse, men med en befolkningsfremgang på 0,23 pct.



**Det viser, at de mellemstore byer i yder- og landområderne har meget diverse udviklingsveje og derfor står over for forskellige udfordringer**

Med disse forbehold in mente kan det udledes af figur 1 og tabel 1, at halvdelen af byerne kæmper med beskæftigelsen, set i forhold til det nationale gennemsnit, mens den anden halvdel af byerne oplever højere vækst. Det viser, at de mellemstore byer i yder- og landområderne har meget diverse udviklingsveje og derfor står over for forskellige udfordringer. I forhold til befolkningsudviklingen er der derimod en tydelig tendens, i og med at 41 af de 54 byer er karakteriseret ved befolkningsvækst under det nationale niveau, og de kæmper med de udfordringer, der følger med de processer (se også figur 2, hvor byerne er afbilledet efter deres typologi). I det følgende vil vi give en karakteristik af de fire bytyper baseret på en række nøglevariable med henblik på at give et bedre grundlag til at forstå den geografiske omstrukturering i Danmark.

Figur 2: Placering af mellemstore byer i land- og yderkommuner efter bytypologi (2019)



### Bytyper og deres udvikling fra 2012-2019

Analysen af de deskriptive statistiske værdier for de fire bytyper (tabel 2) viser det sig, at de bytyper, der oplever beskæftigelsesfremgang (type 2 og 3), også er de mellemstore byer, der har den gennemsnitlige mindste størrelse både ift. befolkning og beskæftigelse. Den generelle udvikling i Vesteuropa er, at de største byer vokser, mens især de mindste byer rammes hårdt af tilbagegang – det gælder også i Danmark (Groth og Fertner, 2013; Hansen og Winther, 2018). Resultaterne i denne artikel modsiger ikke den generelle konklusion, men peger på et interessant forhold, nemlig at der måske er en erhvervsudvikling, der tilgodeser de mindre mellemstore byer i højere grad end de store mellemstore byer i land- og yderkommunerne. Årsagerne til en sådan udvikling i beskæftigelsen er dog ikke mulig at udlede med de data, der er til rådighed for dette studie.

Tabel 2: Deskriptive værdier for de fire bytyper

Bytype	N	Beskæftigede 2019				Befolkning 2019			
		Gns.	SD	Min	Max	Gns.	SD	Min	Max
1 - besk/ +bef	6	9195,2	7085,9	3359	18893	19884,7	14782,4	7307	40768
2 +besk/ +bef	7	3294,9	1296,9	2137	5689	7337,9	2490,1	5218	11896
3 +besk/ -bef	20	4689,9	2294,7	1930	10145	10922,3	5067,8	5166	23296
4 - besk/ - bef	21	5370,1	3354,4	2242	12031	112701,9	7485,7	5759	27801

Baseret på figur 1, figur 2 og tabel 2 kan det derfor konstateres, at de mellemstore byer i land- og yderkommunerne primært kendetegnes ved en befolkningsvækst under det nationale niveau, mens halvdelen af dem har oplevet en beskæftigelsesvækst over det nationale niveau.

### Befolkningsudviklingen i de fire bytyper

Aldersstrukturen og -udviklingen i de fire bytyper er gengivet i tabel 3. Her fremkommer et billede af, at type 1 og 2 byerne gennemsnitligt har en større andel af børn og unge (0-19), mens aldersgruppen 20-35 år er ujævnt fordelt mellem de 4 bytyper. Det er dog tydeligt, at denne gruppe vokser hurtigere i type 1- og 2-byerne sammenlignet med type 3 og 4. For gruppen 36-65 år er fordelingen relativt ens bytyperne imellem, men dog er det værd at bemærke, at for bytyperne 3 og 4 er denne gruppe i en betydelig tilbagegang (-6,0 og -6,3 pct.), mens gruppen er i svag fremgang i type 1- og 2-byerne. Gruppen af 66+ har højere andele i type 3 og 4, men vækstprocenterne er i disse to bytyper lavere end i type 1 og 2, hvilket kan tyde på, at forskellene kan reduceres de kommende år, hvis udviklingen fortsætter.

Tabel 3: Andele (%) i 2019 og ændringer ( $\Delta$ ) i befolkning, erhverv og uddannelse 2012-2019

Bytype	1		2		3		4	
	% 2019	$\Delta$ 2012-2019	% 2019	$\Delta$ 2012-2019	% 2019	$\Delta$ 2012-2019	% 2019	$\Delta$ 2012-2019
<b>Befolkningsandele og -udvikling</b>								
Total	-	7,3	-	7,1	-	0,8	-	0,5
0-19 år	24,2	3,8	25,5	2,9	21,1	-7,3	21,2	-6,3
20-35 år	19,2	9,5	14,8	8,9	15,9	5,4	17,1	4,3
36-65 år	37,3	1,5	38,7	1,2	38,7	-6,3	38,0	-6,0
66+ år	19,3	23,6	20,9	25,2	24,3	21,4	23,7	18,0
<b>Beskæftigelsesandele og -udvikling</b>								
Alle brancher	-	1,2	-	23,9	-	22,0	-	-1,7
Industri	16,1	-4,1	27,3	11,6	16,4	27,7	16,5	-8,6
Detailhandel	5,9	-3,3	4,3	14,9	6,1	14,2	6,4	-4,4
Hotel og restauration	2,4	29,5	2,4	39,1	2,9	32,4	3,2	32,0
Offentlig sektor	36,8	0,4	20,3	22,0	33,8	22,2	36,5	0,8
<b>Uddannelsesandele og -udvikling</b>								
Erhvervsudd. bosted	36,7	-4,7	41,5	-3,9	40,0	-9,2	37,5	-9,2
lang videregående udd. bosted	7,4	33,0	5,7	70,2	4,6	21,0	5,1	23,2
Erhvervsudd. arbejdssted	41,1	-5,5	41,7	15,9	44,8	16,7	42,6	-6,1
Lang videregående udd. arbejdssted	9,0	23,0	7,9	73,2	6,3	55,9	7,6	24,2

## Erhvervs- og beskæftigelsesudviklingen i de fire bytyper

Bytpernes beskæftigelsesudvikling giver et indblik i, hvordan de mellemstore byer i land- og yderkommunerne påvirkes af den generelle geografiske omstrukturering af erhverv og human kapital, som urbaniseringen og ny økonomi har medført. Resultaterne viser, at det ikke er en entydig geografisk omstrukturering fra land til storby, men at der er forskellige typer af geografiske omstrukturingsprocesser. Type 2- og 3-byerne har i gennemsnit haft en vækst på langt over det nationale gennemsnit på knap 8 procent for perioden. Samtidig har typerne 1 og 4 genereret negative vækstrater i perioden (se tabel 3).

➤ Resultaterne viser, at det ikke er en entydig geografisk omstrukturering fra land til storby, men at der er forskellige typer af geografiske omstrukturingsprocesser

Rettes blikket mod de fire erhvervssektorer der er gengivet i tabel 3 kan det ses, at industrisektoren udgør en betragtelig del af beskæftigelsen i type 2-byerne, mens den udgør en mere moderat andel i de tre øvrige bytyper. Industrisektoren vokser dog kraftigt i type 3-byerne. Detailhandel udgør en omtrentlig ens andel i de fire bytyper. Mens detailhandlen har været en tilbagegang i

type 1- og 4-byer i perioden 2012-2019, så har detailhandlen været i betydelig fremgang i type 2 og type 3. På samme måde udgør hotel- og restaurationssektoren en ensartet og lille andel bytyperne imellem. Dog er det interessant at observere, at alle bytyper oplever betydelig vækst i sektoren, ligesom at det er bemærkelsesværdigt at type 2-byernes vækst er mere end 6 procentpoint højere end de øvrige tre bytyper.

Sidst, men ikke mindst kan det konstateres, at type 2-byer har mere end 13 procentpoint lavere andel af deres beskæftigelse i den offentlige sektor sammenlignet med de øvrige bytyper. Beskæftigelsesvæksten inden for den offentlige sektor er markant højere i type 2- og 3-byer sammenlignet med type 1- og 4-byer. Den offentlige sektor udgør en markant højere andel af beskæftigelsen i typerne 1, 3 og 4 end i type 2-byerne. Den offentlige sektor har ofte en mere stabil beskæftigelse over tid sammenlignet med eksempelvis industribeskæftigelsen, som er mere konjunkturfølsom. Den offentlige sektors andel af beskæftigelsen i Danmark i 2019 var 30,7 pct. af de beskæftigede. Bytyperne 1, 3 og 4 har højere andele af offentligt beskæftigede, mens type 2-byer har klart lavere andele sammenlignet med det nationale niveau, samtidig med industriens andel af beskæftigelsen er markant højere i bytype 2 sammenlignet med de tre øvrige bytyper.

### Uddannelses- og kompetenceudviklingen i de fire bytyper

En lang række studier har vist en positiv sammenhæng mellem befolkningens uddannelsesniveau og beskæftigelsesudviklingen (Hansen og Winther, 2015; Florida, 2002; Glaeser, 2011). I tabel 3 er der også angivet andelen af befolkningen (20-65) med henholdsvis erhvervsfaglig uddannelse, dvs. tømrer, murer, kokke, mekanikere etc., og andelen af befolkningen med en lang videregående uddannelse, dvs. universitetsuddannede. Der er således tale om andel af folk, der har enten en hovedsagelig praktisk uddannelse (praktisk human kapital) eller en hovedsagelig teoretisk uddannelse (akademisk human kapital). Herudover er andelen med de to uddannelsesniveauer angivet i forhold til bosted og arbejdssted. Det vil sige, at andelen af befolkning (20-65) med en af de to typer af uddannelser er beregnet ud fra den i byen bosiddende befolkning eller den i byen beskæftigede befolkning. Der er således tale om to forskellige populationer, der dog kan have overlap. Årsagen til denne opdeling er, at det for eksempel med den beskæftigede befolkning er muligt at sige noget om uddannelsesstrukturen på de arbejdspladser, der er i byen og dermed en indikation på, om erhvervslivet for eksempel konkurrerer på viden.

Tabel 3 viser en tydelig variation mellem de fire bytyper, når det handler om uddannelse og kompetencer hos befolkningen og hos de beskæftigede. Bytyperne 1 og 4 er byer med tilbagegang i beskæftigelsen. Alligevel er bytype 1 den bytype, som både har den højeste andel af bosatte og beskæftigede med lang videregående uddannelse. En forklaring kunne være, at byerne fungerer som pendlingsbyer. En anden forklaring kunne være, at byerne kan have

gennemgået en omstrukturering på arbejdsmarkedet blandt andet gennem opkvalificering af arbejdskraften.

Ikke overraskende har bytyperne 2 og 3 en relativ høj andel af beskæftigede med erhvervsfaglige uddannelser, som stemmer overens med den relativt store andel af og vækst i industrisektoren i disse byer, men også at industrisektoren består af lav- og mellemteknologiske industrierhverv, dvs. industri-virksomheder der ikke er kendetegnet ved vidensintensiv produktion. Det er værd at bemærke, at forskellene mellem den bosiddende og den beskæftigede befolkning er relativt lille i alle bytyperne.

Generelt tegner der sig et billede af, at alle bytyperne har uddannelsesandele, der ikke afviger betragteligt fra hinanden, og derfor kan man også drage konklusionen, at selv om der er variationer, er det ikke uddannelsesstrukturerne, der adskiller bytyperne fra hinanden.

## **Diskussion og konklusion – de mellemstore byer i land og yderkommunernes omstrukturering**

De mellemstore byer, byer mellem 5.000-49.999 indbyggere, er vigtige byer i land- og yderkommunerne qua deres størrelse, centrale offentlige og private byfunktioner, erhvervsliv og lokale arbejdsmarkeder.

Resultatet af denne analyse viser, at der er en stor variation i de mellemstore byers udvikling efter finanskrisen. Vi har konstrueret en bytypologi og præsenteret fire kategorier af byer, på baggrund af byernes beskæftigelse- og befolkningsvækst i perioden 2012-2019 og normaliseret med det nationale niveau.

Denne simple kategorisering af de mellemstore byer i land- og yderkommunerne har givet mulighed for en mere nuanceret analyse og diskussion af udviklingen byerne. Det er en metode, som kan kombinere en lang række nøglevariable og skabe en forståelse af de grundlæggende forskellige udviklingsveje byerne har i land- og yderkommunerne. Dermed kan der tilvejebringes en mere differentieret forståelse af og tilgang til områdernes problemstillinger. Det kan skabe grundlaget for en mere målrettet regionalpolitisk indsats. F.eks. har 13 af de 54 byer en højere beskæftigelsesvækst end det nationale niveau i perioden, hvilket giver et andet udgangspunkt end de 41 øvrige byer, hvor beskæftigelsesvæksten ikke er på niveau med det nationale niveau.

Der er tydelige forskelle mellem de fire bytyper, når der fokuseres på parametre som befolkning, erhverv og beskæftigelse, mens der er mindre forskelle i forhold til akademisk human kapital. Som eksempel kan bytype 2 fremhæves. Bytype 2 byerne er kendetegnet ved at have en betydelig andel industribeskæftigelse, mens bytype 3 har en meget lav andel akademisk human kapital. Type 1- og 2-byerne har en betydelig andel unge, som er i vækst. Modsat har bytyperne 3 og 4 en mindre andel af og negativ vækst i denne gruppe.



Ud over at de mellemstore byer er diverse, viser dette studie, at de mindste byer har klaret sig bedst i denne periode med vækst og omstrukturering. De bytyper, der oplever beskæftigelsesfremgang (type 2 og 3), er også de mellemstore byer, som gennemsnitligt er størrelsesmæssigt mindst både ift. befolkning og beskæftigelse. En lang række studier af bystørrelse har vist, at bystørrelse og beskæftigelsesudviklingen hænger sammen: hvor de største byer vokser, er der stagnation eller tilbagegang i de mindste byer. Resultaterne i denne artikel modsiger ikke direkte denne veldokumenterede konklusion, men peger på det interessante forhold, at der muligvis er en dynamik i erhvervsudviklingen, der tilgodeser de mindre mellemstore byers udvikling i højere grad end de store mellemstore byer i land- og yderkommunerne. Supplerende forskning må afdække, hvad der gør netop disse byer modstandsdygtige over for den generelle tendens om afindustrialisering og virksomhedslukning i de små byer.



### Ud over at de mellemstore byer er diverse, viser dette studie, at de mindste byer har klaret sig bedst i denne periode med vækst og omstrukturering

I bytyperne 2 og 3 har der været en vækst i industribeskæftigelsen efter finanskrisen. Det vil være interessant og et vigtigt bidrag til forståelsen af de mellemstore byer i land- og yderkommunernes styrker og svagheder at afdække, om de præliminære resultater fremkommet i dette studie er resultat af en stigende regional specialisering mellem de mellemstore byerne, hvor nogle bliver specialiseret i erhverv, mens andre bliver til bostedsbyer? Eller er der tale om en re-industrialiseringsproces, som udvikler og fastholder industriproduktionen i disse byer?

### Noter

- 1 Mellemstore byer afgrænses som byer med mellem 5.000 og 49.999 indbyggere. Afgrænsningen er baseret på ESPONs kategorisering af mellemstore byer og er dermed en afgrænsning, der benyttes i fælleseuropæisk planlægningspolitik og planlægningsdiskussioner (se også ESPON, 2014).
- 2 Human kapital er den viden og de kompetencer og færdigheder, som den enkelte eller den samlede arbejdsstyrke besidder opnået gennem uddannelse, oplæring og erfaring (Hansen og Winther, 2015).

### Referencer

- Altinget (2018), "10 år med kommunalreformen-reformen der forandrede Danmark." <https://legacy.allinget.dk/misc/kommunalreformen.pdf>
- Baumgartner, Daniel, Tobias Schulz og Irmi Seidl (2013), "Quantifying Entrepreneurship and Its Impact on Local Economic Performance: A Spatial Assessment in Rural Switzerland", *Entrepreneurship and Regional Development An International Journal*, 25(3-4): 222–50.
- Bothe, Kristian, Høgni K. Hansen og Lars Winther (2021), "Intra-urban industrial restructuring in the city of Copenhagen: workplaces and employment changes in metro- and non-metro-served areas, 2002-2012", *Urban Research & Practice*, 1-26.
- Capello, Roberta, Andrea Caragliu og Camilla Lenzi. (2012), "Is Innovation in Cities a Matter of Knowledge-Intensive Services? An Empirical Investigation", In-

- novation: *The European Journal of Social Science Research*, 25(2): 151–74.
- Echeverri-Carroll, Elsie L. og Sofia G. Ayala. (2011), “Urban Wages: Does City Size Matter?”, *Urban Studies*, 48(2): 253–71.
- Eder, Jakob (2019), “Innovation in the Periphery: A Critical Survey and Research Agenda.”, *International Regional Science Review*, 42(2): 119–46.
- Egsgaard, Aske, Høgni K. Hansen og Lars Winther (2022), “Resurgent cities and the socioeconomic divide: the young, educated and affluent city of Copenhagen, Denmark”, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 122(1): 1-20.
- Eliasson, Kent og Hans Westlund (2013), “Attributes Influencing Self-Employment Propensity in Urban and Rural Sweden”, *The Annals of Regional Science*, 50(2): 479–514.
- ESPON (2014), “TOWN - Small and medium sized towns in their functional territorial context. Final report”, [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN\\_Final\\_Report\\_061114.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Final_Report_061114.pdf)
- Fertner, Christian, Niels Boje Groth, Lise B. Herslund og Trine A. Carstensen (2015), “Small towns resisting urban decay through residential attractiveness: Findings from Denmark”, *Geografisk Tidsskrift/Danish Journal of Geography*, 115(2): 119-32.
- Florida, Richard (2002), *The rise of the creative class*, New York, NY: Basic Books.
- Florida, Richard (2017), *The New Urban Crisis*, New York, NY: Basic Books.
- Gardiner, Ben, Ron Martin, Peter Sunley og Peter Tyler (2013), “Spatially Unbalanced Growth in the British Economy”, *Journal of Economic Geography*, 13(6): 889-928.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the city: How urban spaces make us human*, London: Pan Macmillan.
- Groth, Niels Boje og Christian Fertner, red (2013), *Stationsbyer i dag*, Aalborg: Prinfo.
- Hansen, Høgni K. og Lars Winther (2015), “Employment growth, human capital and educational levels: Uneven urban and regional development in Denmark 2002–2012”, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 115(2): 105-18.
- Hansen, Høgni K. og Lars Winther. (2012), *The Urban Turn*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Hansen, Høgni K. og Lars Winther (2014a), “Regional Development and the Impact of the Public Sector in Denmark: Employment Growth and Human Capital”, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 114(2): 156–68.
- Hansen, Høgni K., Ditte H. Lyngemark og Cecilie D. Weatherall (2021), “Migration and employment after an economic shock: regional characteristics and migration patterns”, *Regional Studies*, 55(5): 907-20.
- Hansen, Høgni K. og Lars Winther (2019), ”Hovedstadsområdets erhvervs- og befolkningsudvikling”, *Viden og forskningstemaer*, [https://static-curis.ku.dk/portal/files/213551604/Hovedstadsomra\\_dets\\_erhvervs\\_og\\_befolkningsudvikling.\\_Viden\\_og\\_forskningstemaer.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/213551604/Hovedstadsomra_dets_erhvervs_og_befolkningsudvikling._Viden_og_forskningstemaer.pdf)
- Hansen, Kalle E.H. og Lars Winther (2018), “Employment growth in Danish towns and regions since the crisis: industrial structure, city size and location, 2008–2013”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 100(3): 244-62.
- Hansen, Teis og Lars Winther (2014b), “Competitive Low-Tech Manufacturing and Challenges for Regional Policy in the European Context: Lessons from the Danish Experience”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(3): 449–70.
- Harris, Richard og John Moffat (2012), “Is Productivity Higher in British Cities?”, *Journal of Regional Science*, 52(5): 762–86.
- Huiban, Jean-Pierre (2011), “The Spatial Demography of New Plants: Urban Creation and Rural Survival”, *Small Business Economics*, 37(1): 73–86.
- Høst, Anders og Lars Winther (2019), “Job polarization in the new economy in Danish cities: location, size, and the role of the public sector”, *European Planning Studies*, 27(9): 1661-86.
- Kilkenny, Maureen (2010), “Urban/Regional Economics and Rural Development.”, *Journal of Regional Science*, 50(1): 449–470.
- Lorentzen, Anne og Søren Smidt-Jensen, red. (2011), *Planlægning i oplevelsessamfundet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rizov, Marian og Patrick P. Walsh (2011), “Is There a Rural–Urban Divide? Location and Productivity of UK Manufacturing”, *Regional Studies*, 45(5): 641–56.
- Scott, Allen J. (2008), “Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(3): 548-64.
- Storper, Michael, Thomas Kemeny, Naji P. Makaren og Tanner Osman (2015), *The Rise and Fall of Urban Economies*, Stanford: Stanford University Press.
- Sørensen, Elise S. (2020), “Unge uddannelsesvalg og regionale flyttemønstre”, i Gertrud Jørgensen, Lars Winther, Ellen Højgaard Jensen, Michael Nørgaard, Kamilla S. Møller og Sara Folvig, red., *Gentænk Byen*, København: Dansk Byplanslaboratorium, pp. 29-34, [www.byplanlab.dk/gentaenk\\_byen](http://www.byplanlab.dk/gentaenk_byen)
- van Oort, Frank G., Johan H.L. Oud og Otto Raspe (2009), “The Urban Knowledge Economy and Employment Growth: A Spatial Structural Equation Modelling Approach.” *The Annals of Regional Science*, 43(4): 859–77.
- Velfærdsministeriet og Fødevarerministeriet (2009), *Landdistriktsredegørelse 2009*, [im.dk/media/6952/landdistriktsredegørelse-2009.pdf](http://im.dk/media/6952/landdistriktsredegørelse-2009.pdf).
- Wernerheim, C. Michael og Christopher A. Sharpe (2005), “Employment and Location Patterns of Advanced Services in non-Urban Canada”, *The Service Industries Journal*, 25(2): 181–211.

# Nye finansielle forventninger – konsekvenser for bosætning og erhverv i landdistrikterne

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

*Dansk landbrug og de danske landdistrikter har historisk set været tæt knyttet sammen. Nok så vigtigt har udviklingen for begge områder været tæt forbundet med den finansielle sektor, der gennem långivning har sikret mulighederne for byggeri, investering, ejerskab og generationsskifter. I international sammenligning har danske kreditforeninger således spillet en unik rolle i udvikling af både bo-*

*lig- og landbrugsområdet. I de senere årtier er der imidlertid sket en række forandringer af relationen mellem landbrugserhvervet og landdistrikterne på den ene side og det finansielle system på den anden side, der grundlæggende har ændret betingelserne for økonomisk aktivitet. I denne artikel dykker vi nærmere ned i disse forandringer og forsøger at belyse konsekvenserne.*

## Nye finansielle forventninger

Det første danske realkreditinstitut blev oprettet i 1797 med henblik på at sikre kapital til genopbygningen af boliger efter Københavns brand i 1795 (Hyldtoft, 1999). Op igennem 1800-tallet blev der oprettet en del nye banker, sparekasser og realkreditinstitutter for at tilvejebringe kapital til en overgang fra fæstevæsen til selveje i landbruget. Det danske realkreditvæsen med en billig og stabil adgang til lånekapital fremhæves således ofte som et væsentligt grundlag for udviklingen af dansk landbrug og de danske landdistrikter, som vi kender dem i dag (Hansen et al., 2021).

Realkreditinstitutionerne er ikke blot selvstændige aktører, men de er en del af et bredere finansielt system, der også omfatter regulering, institutioner, samt andre formelle og uformelle aktører, der rammesætter långivning og kapitalstrømme. Danmarks første egentlige realkreditlov blev vedtaget i 1970, der indførte begrænsninger på finansieringsmuligheder for realkreditlån, lånegrænser og afdragsfrister. Efterfølgende er lovens bestemmelser blevet ændret flere gange, blandt andet for at sikre fri konkurrence på lånemarkedet som følge af EU-krav. Med henblik på at stimulere økonomien blev der gennemført en række grundlæggende ændringer af det finansielle system fra slutningen af 1980'erne og frem, herunder mulighed for belåning af friværdi i en ejendom (1992), rentetilpasningslån (1996), skattestop på ejendomsværdiskat (2002), samt mulighed for afdragsfrie lån (2003). På denne måde er der gradvist sket et skifte væk fra et kreditmarked, der er underlagt detaljerede regler om udlånsgrænser og låneformål, til et mere frit lånemarked (Abildgren et al., 2010).

Disse forandringer betød faldende finansieringsomkostninger, men samtidig blev det også muligt for jord- og boligejere at anvende gevinsten fra stigende

### MARTIN HVARREGAARD THORSØE

Forsker, Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, Tjele, [martinh.thorsoe@agro.au.dk](mailto:martinh.thorsoe@agro.au.dk)

### EGON BJØRNHAVE NOE

Professor, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, [enoe@sam.sdu.dk](mailto:enoe@sam.sdu.dk)

priser (friværdien) til opkøb, sammenlægninger og forbrug. Det havde den effekt, at jordpriserne steg på landet, og boligpriserne steg særligt i de store byer. Fra slutningen af 2006 begyndte Finanskrisen med en række bankkrak i USA, der bredte sig til resten af verden. Det medførte en stigning i den korte rente, der skabte et kraftigt prisfald på det danske boligmarked fra 2007 frem til 2009. Som konsekvens faldt både jord- og boligprisen kraftigt, og en række boligejere og landmænd blev teknisk insolvente. En række bankpakker og ny regulering blev introduceret, der skærpede tilsynspraksis (tilsynsdiamanten), kapitalkrav og introducerede en mere detaljeret kreditvurdering af låntagere.

## **Financialisering betegner den stigende rolle som finansielle motiver, finansielle markeder, finansielle aktører og finansielle institutioner spiller i driften af nationale og internationale økonomier**

Det finansielle systems forventninger til låntagerne har på denne måde ændret karakter, og der er sket en forandring i mulighederne for låneadgang og -vilkår. I den internationale sociologiske forskningslitteratur diskuteres denne udvikling blandt andet med udgangspunkt i begrebet finansialisering. Finansieringsbegrebet betegner ifølge Epstein (2005: s. 3): »... den stigende rolle som finansielle motiver, finansielle markeder, finansielle aktører og finansielle institutioner spiller i driften af nationale og internationale økonomier«.

På landbrugsområdet har forskningen inden for denne tradition blandt andet udfoldet, hvordan traditionelle finansielle aktører i stigende grad involverer sig i alle led i værdikæden (Burch og Lawrence, 2012), at landbrugsjorden i stigende grad anvendes som investeringsobjekt fremfor som et produktionsobjekt (Fairbairn, 2020), samt at finansielle dynamikker i stigende grad rammesætter beslutningsprocesser og generationsskifter på bedrifterne (Langford, 2019). I forhold til boligfinansiering har forskningen blandt andet afdækket, hvordan private boligejere forbindes med de globale kapitalstrømme på en mere direkte måde end skattesystemer, offentlig gæld og beskæftigelse traditionelt har gjort (Schwartz og Seabrooke, 2009). Med udgangspunkt i bolig og landbrugsområdet analyserer vi i denne artikel, hvordan disse ændringer af det finansielle system har påvirket grundlaget for økonomisk aktivitet i landdistrikterne. Der er en række ligheder og forskelle i den måde, finansialiseringen påvirker de to områder, som gør det relevant at behandle dem sammen.

Artiklen bygger på data og resultater fra to separate forskningsprojekter om henholdsvis bæredygtig finansiering af landbruget (Thorsøe og Noe, 2018) og bæredygtig boligfinansiering i landdistrikterne (Noe et al., 2020).

Det første projekt er gennemført i regi af FP7 projektet SUsustainable Finance for Sustainable Agriculture and food (SUFISA - 2015-2018). For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget og analytisk perspektiv henvises til projektets

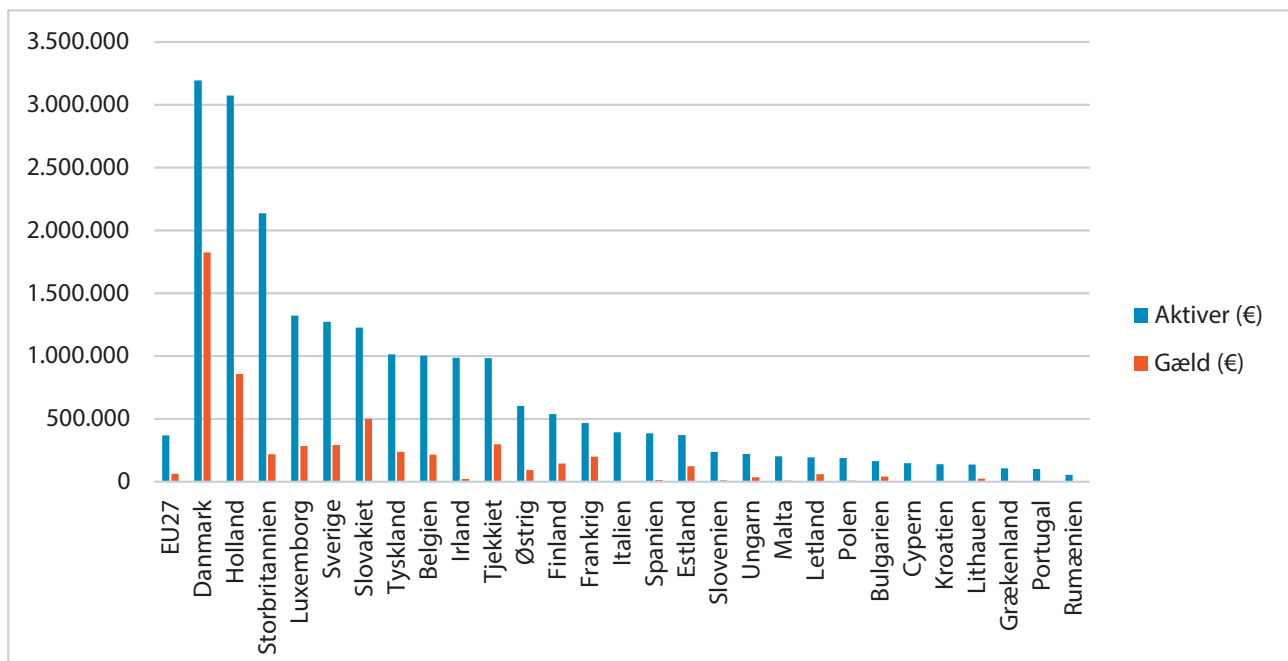
danske case-studie rapport (Thorsøe and Noe, 2018). Projektet bygger dels på deskriptiv statistik, der blev indhentet via Danmarks Statistik, som belyser grundlæggende strukturelle forhold i udviklingen, og dels på en serie kvalitative interviews, fokusgrupper og workshops med bankrådgivere og landmænd, der undersøger, hvordan disse aktører har oplevet de ændringer i långivning, der er sket, særligt i årene efter Finanskrisen.

Projektet omkring bæredygtig boligfinansiering i landdistrikterne blev finansieret af Forenet Kredit og byggede dels på analyser af en række data fra Danmarks statistik, samt en række kvalitative interviews med nøgle interessenter fra tre caseområder, herunder bankrådgivere, ejendomsmæglere, vurderingsfolk og landdistriktskoordinatorer. For en nærmere beskrivelse af de samlede metoder henvises til Noe et al. (2020). I det følgende vil vi først analysere de to områder hver for sig for til slut at diskutere de generelle tendenser samlet.

## Finansieringsbetingelser og strukturelle forandringer i dansk landbrug

Dansk landbrug repræsenterer et ret ekstremt tilfælde af finansialisering, koblet med en meget intensiv produktionsform, der er afhængig af en høj grad af ekstern investeringskapital (figur 1). I gennemsnit består en dansk bedrift aktiver til en værdi af næsten 20 millioner DKK, hvoraf 60 pct. er gæld, for det meste finansieret via langfristede realkreditlån. Dette forhold mellem aktiver og gæld er imidlertid væsentligt højere end i andre sammenlignelige europæiske lande.

Figur 1: Værdien af aktiver og gæld i EUR på tværs af landene i Europa, data fra 2018 (FADN, 2020).





Før finanskrisen havde danske landmænd investeret massivt i landbrugsjord, og der var opbygget en jordprisboble (Thorsøe og Noe, 2018). Der var stor efterspørgsel på landbrugsjord i årene op til finanskrisen, idet ejerskab var en central forudsætning for udvidelse af husdyrproduktioner. Samtidig kunne den stigende jordpris anvendes som pant, hvilket yderligere satte skub i handlerne og muliggjorde køb til højere priser (Olsen og Pedersen, 2016).

Efter finanskrisen i 2007-08 faldt priserne på landbrugsjord med mere end 40 pct., hvilket for mange landmænd betød, at værdien af aktiverne ikke længere kunne dække deres realkreditforpligtelser, og en del oplevede, at de ikke længere havde tilstrækkeligt med midler til at fortsætte driften (Thorsøe og Noe, 2018). En del danske landmænd oplevede derfor i høj grad tiden efter finanskrisen som et hurtigt skift fra en periode med høj kapitaltilgængelighed til lav kapitaltilgængelighed, og at finansielle institutioner begyndte at følge en mere restriktiv udlånspraksis med stor vægt på egenkapital som basis for långivningen, hvilket efterfølgende her gjort det vanskeligt at organisere ejer- eller generationsskifter. Denne problematik er blandt andet afspejlet i en generel stigende alder for ejere af landbrugsbedrifter samt en øget grad af forpagtning, der betyder, at mere end 40% af dansk landbrugsjord ikke samtidig ejes af brugeren.

På landbrugsområdet reguleres ejerskabet af landbrugsbedrifter gennem Landbrugsloven. Med henblik på at sikre kapital blev den danske landbrugslov liberaliseret i 2010 (L39) og 2015 (L37), hvilket muliggjorde ejerskab for eksterne investorer og lettede restriktionerne for opkøb, fusioner og driftsstørrelser (Daugbjerg et al., 2020). Efter finanskrisen stiller banker og finansieringsinstitutioner ikke som tidligere kapital til rådighed for generationsskifter, hvilket betyder, at en bedrift ikke længere naturligt bliver efterfulgt af den næste generation – ejeren kan nu i stedet være en pensionsfond eller private udenlandske investorer. Dette er en forskel fra 200 års tradition for selvejerskab. I forbindelse med 2010-revisionen udtaler daværende landbrugsminister Henrik Høegh:

*”Jeg er meget tilfreds med udviklingen inden for landbruget, der har resulteret i større og større produktionsfaciliteter, vi vil ikke længere se flere bedrifter, der kun beskæftiger en familie, eller får lidt hjælp i høstsæsonen af en ekstern entreprenør, det er de helt store bedrifter, der skal styrke os i kampen på det internationale marked” (Lavrsen, 2010).*

Ministerens bemærkning er central, både fordi Henrik Høegh selv er landmand samt tidligere næstformand i Dansk Landbrug, men også fordi den viser, hvordan rammebetingelserne udformes med henblik på at sikre fremvæksten af en bestemt type landbrugsdrift.

Der er således tale om en normativ transformation, der viser, at behovet for at tiltrække investeringskapital er blevet et vigtigt mål for landbrugspolitikken. Det afspejles i aftalen, der præsenterer argumenterne for 2014-reformen:



*”En løbende udvikling i retning af større og mere effektive landbrug vil bidrage til at styrke effektiviteten i landbrugssektoren. Dette forudsætter dog, at sektoren har adgang til finansiering til investeringer og ejerskifte (...) der er behov for yderligere tiltag, der kan tillade nye ejerformer i landbruget, og som kan igangsætte den nødvendige omstrukturering, ejerskifte og investeringer (...) de nuværende bestemmelser i landbrugsloven gør det vanskeligt for landbrugssektoren at tiltrække investorer” (Anonym, 2014: 58).*

Tiltrækningen af investeringskapital overtrumfer således behovet for at beskytte selvejet og begrænse strukturudviklingen, men samtidig også at de hidtidige mål for landbrugspolitikken nu er erstattet af et mere pragmatisk blik på erhvervet.

## Tiltrækningen af investeringskapital overtrumfer behovet for at beskytte selvejet og begrænse strukturudviklingen


Også i bankerne er der sket en forandring, eksempelvis træffes investeringsbeslutninger ikke længere af rådgivere med kendskab til lokalområdet eller landbrugssektoren. Beslutningstagningen er i stedet centraliseret og er nu underlagt en mere formel evaluering, der er sammenlignelig med andre sektorer. En række individuelle interviews og workshops gennemført i forbindelse med SUFISA-projektet dokumenterer, at en række benchmarking- og risikostyringsredskaber er blevet vigtige som beslutningsstøtte for bankernes vurdering af landmændene. Værktøjerne er udviklet på baggrund af regnskabsdata og gør det muligt for bankerne at sammenligne landmænd på flere parametre, herunder udbytte, effektivitet, udgifter og råvareinput. Omkostninger pr. enhed er blevet en central indikator og bruges som grundlag for indplacering i risikoklasser, der bestemmer renten for optagelse af lån. Derfor er resultaterne af sådanne vurderinger af stor betydning, men også en kilde til utilfredshed blandt landmænd, der ikke kan genkende sig selv eller deres bedrift i de komplekse beregninger.

Bortset fra disse finansielle indikatorer viser vores interviews, at bankerne også inkluderer en række mindre håndgribelige personlige egenskaber, såsom »ledelsesevne«, »evne til at læse diagrammer og tal«, »pålidelighed« og »ægteskabsstabilitet« i deres observation af landmænd. Disse aspekter er således blevet vigtige kriterier for at opnå lån. Det er især et stort problem for unge landmænd, fordi de har svært ved at tilvejebringe kapital til udbetalingen, og hvis de kan, bliver de bedriftsejere med en lav egenkapital, hvilket forstærker betydningen af bankens vurderinger i forhold til de økonomiske frihedsgrader. Interviewene indikerer samtidigt, at manglen på investeringer afslører et mere grundlæggende problem i erhvervets forretningsmodel. For landmændene er disse problemer blevet synlige, i takt med at stagnerende jordpriser har flyttet det faglige fokus fra produktion til økonomiske nøgletal.

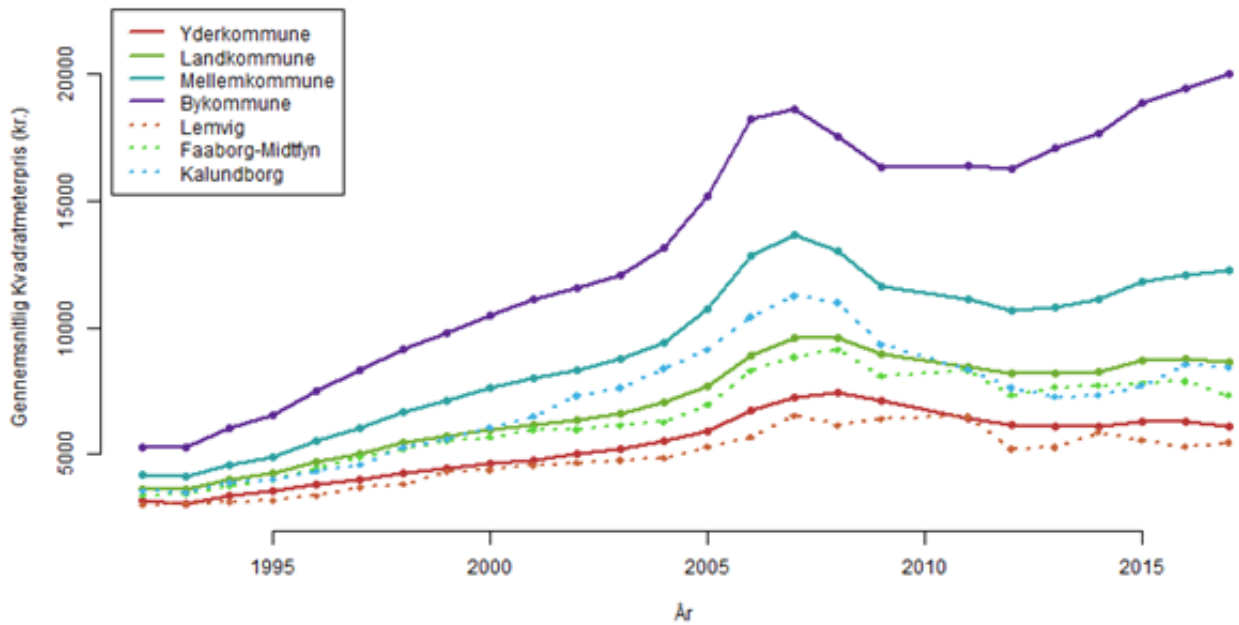
## Finansieringsbetingelser og strukturelle forandringer for boligfinansiering i danske landdistrikter

I et landdistriktsperspektiv adskiller boligmarkedet sig fra landbruget på to måder. Den ene er, at bosætning i modsætning til landbrugsproduktion ikke er stedbunden. Det andet er, at boliger pr definition ikke er en produktiv ressource. Så i modsætning til landbrugsjord, der i landdistrikterne bliver en del af bobleøkonomien, så har vi for boligmarkedet set, at der straks efter liberaliseringen og den ændrede lovgivning først i 90'erne skete en differentiering i boligpriserne, hvor særligt København og de største byer oplevede en vækst indtil finanskrisen i 2007, hvorefter ejendomspriserne faldt mest i disse områder (figur 2).

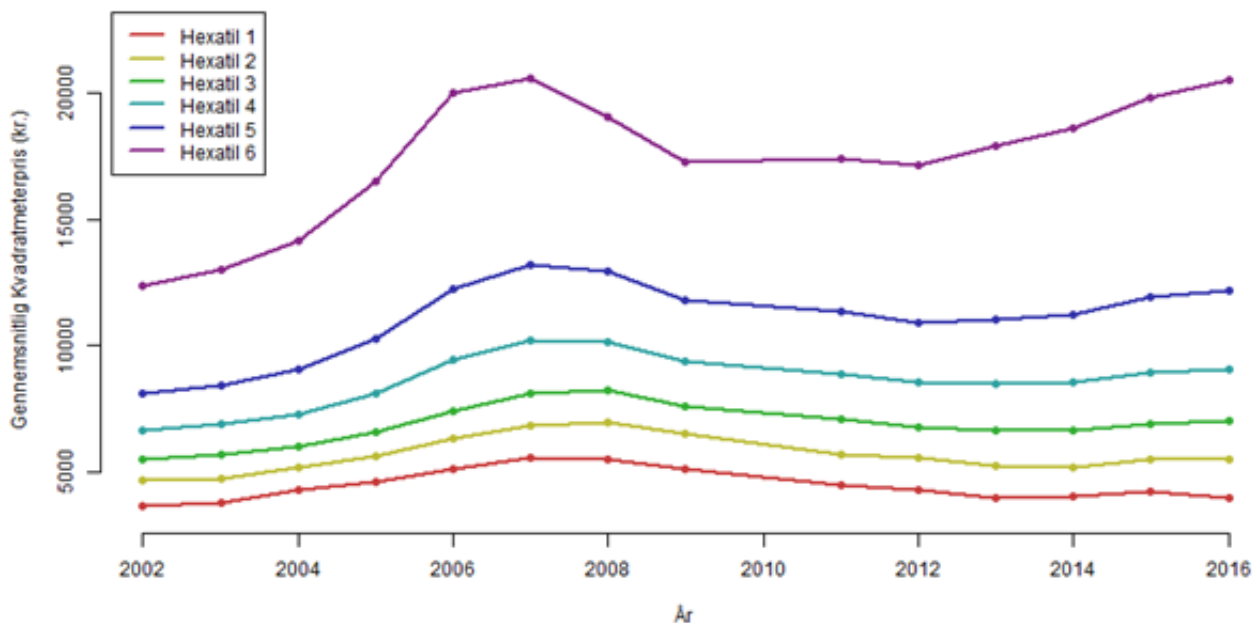
Selv om faldet i boligpriserne er mindre markant i land og yderkommunerne, så er det væsentligt at understrege, at det er land- og yderområderne, der efterfølgende er ramt hårdest i genopretningen af ejendomsværdien efter finanskrisen. Hvor priserne i de større byer igen er på niveau med tiden før finanskrisen, så forsætter priserne med at falde i land og yderområderne. Dykker vi dybere ned i tallene, kan vi se, at der også er sket en skævvridning på mikroniveau, hvor forskellen kommer endnu kraftigere til udtryk. Der er her sket en form for dobbelt forskydning i boligpriser fra center til periferi, både på kommunalt og nationalt niveau (figur 3). Tallene viser også, at i en 1/3 af de danske sogne er ejendomsvurderingerne så lave, at man reelt ikke kan benytte realkreditinstitutioner til finansiering af byggeri og renovering af boligmassen, herunder energirenovering.

 **Selv om faldet i boligpriserne er mindre markant i land- og yderkommunerne, så er det disse områder, der er hårdest ramt i genopretningen af ejendomsværdien efter finanskrisen**

Figur 2: Udviklingen i gennemsnitlige kvadratmetersalgspriser for enfamiliehuse for de fire kommunetyper og de tre case-kommuner (Data fra Danmarks Statistik (DS), egne beregninger) (Noe et al. 2020).



Figur 3: Udviklingen i gennemsnitlige kvadratmetersalgspriser for enfamiliehuse beregnet for hexatilerne. Bemærk, der er kun sognedata fra 2002 (Data DS egne beregninger) (Noe et al., 2020).



Dette tegner således et meget dystert billede for den fortsatte udvikling i landdistrikterne, hvor mange, især ældre mennesker, er blevet fanget i deres bolig, som har mistet ejendomsværdi og derfor ikke kan sælges eller belånes. De stilles således i en situation, hvor de ikke har råd til at købe en tidssvarende pensionistbolig et andet sted.

Boligøkonomer hævder gerne, at boligpriserne bestemmes af udbud og efterspørgsel, samt at folk hellere vil bo i byerne, og den udvikling kan og skal ikke stoppes (Liliegreen and Jensen, 2017). Det sidste kan man imidlertid godt stille spørgsmål ved. En række undersøgelser peger således på, at mange mennesker gerne vil bo uden for de større byer (Sørensen, 2018), og at der også finder en modurbanisering sted (Nørregård o.a., 2023, dette temanummer). Data viser også, at der fra 1994 og frem til 2002 skete en befolkningsudvikling i landdistrikterne (områder med under 200 indbyggere) (Svendsen, 2018). Der er således god grund til at se nærmere på, om bosætningen er en effekt af andre forhold, eller om finansialiseringen af boligmarkedet er en selvstændig strukturerende kraft i denne udvikling. Dette vil vi belyse nærmere i nogle få nedslagspunkter.

Det første punkt er, at boligen i stigende grad har fået status som investeringsobjekt. I takt med den stigende interesse i boligfinansiering fra den finansielle sektor (financialisering) ændrer boligen i stigende grad funktion til at være et investeringsobjekt. Dette skaber forventninger om et stigende afkast, i takt med de stigende boligpriser og faldende renter, helt i tråd med hvad der er skete for landbrugsjorden op til finanskrisen. Det er naturligvis kun i områder med stigende boligpriser, at det er en god investering, og ud fra denne logik er det meget dårligt at investere i land og yderområderne. Denne udvikling betyder derfor, at boligkøbere søger derhen, hvor det forventede afkast er størst, hvilket er med til at holde priskarusellen i gang. Afkastet i form af en øget friværdi er både skattefrit og realiserbart til forbrug.

Denne financialisering af det danske boligmarked blev igangsat med liberaliseringen først i 90'erne og blev understøttet af forskellige tiltag undervejs, men accelererede for alvor i 2002, hvor ejendomsskattestoppet blev indført, og der blev åbnet for afdragsfrie lån, hvilket var med til at accelerere boligprisstigningerne frem imod finanskrisen i 2007-08. I modsætning til jordpriserne, der stiger over hele landet, så stiger boligpriserne særligt i vækstområderne, hvor der i forvejen har været de største værdistigninger set over en længere årrække. Valg af bosætning bliver således ikke kun et spørgsmål om, hvor man gerne vil bo, men også om hvor man kan gøre den bedste investering. Et konkret udtryk for graden af denne udvikling er, at belåningsgraden af den danske boligmasse er blandt de suverænt højeste i Europa (Fernandez, 2016). Interviews med ejendomsmæglere og bankrådgivere afdækker i tråd hermed, at begreber som investering og at komme ind i boligkarusellen er blevet en normal del af samtalen med boligkøbere (Noe et al., 2020). Dette ses også tydeligt af den stigende områdebestemte differentiering i boligpriserne frem imod finanskrisen. Men indtil finanskrisen var det fortsat muligt at låne til boligfinansiering i landdistrikterne, både med henblik på handel, nybyggeri og renoveringer.

Det andet nedslagspunkt er håndtering af finanskrisen. Områder med de højeste kvadratmeterpriser er tilsyneladende hårdest ramt af finanskrisen (figur 3). Men det fremgår også tydeligt, at det er her boligmarkedet hurtigst rettede

sig igen. I modsætning hertil forsatte boligpriserne med at falde i en række områder i landdistrikterne. Helt i tråd med dette viser vores analyser, at de store finansielle institutioner helt har forladt land- og yderområderne til fordel for vækstområderne, og at det kun er de mindre lokalt forankrede pengeinstitutioner, der yder boligfinansiering i de nederste sognehexatiler (Noe et al., 2020).

To af de virkemidler, der har været anvendt til at stabilisere den finansielle sektor efter finanskrisen, kan fungere som indgang til at forstå forandringerne. Der er bred enighed om, at de store bankkrak under finanskrisen ikke skyldtes almindelige finansielle aktiviteter som udlån til landbruget og boliglån, hvor de reelle tab for de finansielle institutioner var relative beskedne. Som den såkaldte Rangvid-rapport konkluderede: ”Boligprisboblen påvirkede konjunkturerne, men den har ikke i nævneværdigt omfang påført kreditinstitutterne tab” (Erhvervsministeriet, 2013: 16). Som en del af bankpakkerne blev der imidlertid indarbejdet en række restriktioner i forhold til de almindelige udlånsaktiviteter for at sikre den finansielle stabilitet. Den ene er en udvidet risikovurdering af kunden og herunder krav til rådighedsbeløb efter de faste omkostninger som en del af vurderingen af kundesegmentets bonitet (for et overblik over disse tiltag se Noe et al. (2020). Som et led i de nye tilsynskrav (tilsynsdiamanten) blev banken mødt med et krav om at afsætte et garantibeløb i beregnet i forhold til boniteten for at afdække tabsrisikoen. Den anden var en opstramning i vurderingen af ejendomsværdien og dermed den reelle pantværdi bag de pantbaserede udlån. Det sidste særligt for at sikre de internationale investorerers tillid til de danske obligationspapirer, der jo er med til at sikre meget lave renter på lånene.

Finanstilsynet udsteder løbende vejledning i forhold til værdiansættelse af boliger, og især to konkrete forhold i vejledningerne bidrog til skævvridningen mellem center og periferi. Det ene er 6-månedersreglen, der skulle sikre, at værdiansættelse skal ske ud fra en vurdering af, hvad ejendommen kan omsættes til på det aktuelle tidspunkt. Det andet var et krav om, at vurderingen skulle matche to referenceejendomme, det vil sige to ejendomme solgt for nyligt i sammenlignelig størrelse, stand og beliggenhed i samme lokalområde, hvilket skulle sikre overensstemmelse mellem værdiansættelsen og områdeprisen. Selv om det er formuleret som en vejledning, så kom retningslinjerne og de angivne grænseværdier indirekte til at fungere som hård regulering gennem tilsynspraksis. Hvis værdiansættelsen vurderes at være for høj, når finanstilsynet udtager ejendomme til kontrol, skal lånet reduceres, hvilket gør, at vurderingsmedarbejderne naturligt tilstræber at holde sig på den sikre side.

Disse opstramninger har været med til at stabilisere finanssektoren og kan på overfladen virke meget fornuftige, men har haft nogle meget uheldige konsekvenser for boligmarkedet i land- og yderområderne. For det første så rammer et absolut minimumskrav til rådighedsbeløb skævt, da det har betydet, at lavindkomstgrupper i højere grad er udelukket fra ejerboligmarkedet og helt udelukket fra de mere attraktive lånemuligheder. Ofte er de derfor nødt til

at optage meget dyrere banklån, hvis de er heldige at kunne få det, eller de må ty til de mere uregulerede og dermed også meget dyrere lånemarkeder. De stærkere krav til ejendomsvurdering har også indbygget en systemisk skævvridning af boligmarkedet, da man i de tyndere befolkede områder alt andet lige vil have en langsommere omsætning, og det er vanskeligt at finde referenceboliger, især i den dyre ende af skalaen.

Yderligere to forhold har været med til at forstærke denne skævvridning. Den ene er, at ejendomsvurderingerne i højere grad centraliseres, og at der anvendes algoritmer til at fastsætte værdien. Det har betydet, at det er områdeværdien mere end den enkelte boligs beskaffenhed, der bestemmer prisen, hvilket igen logisk bidrager til, at ejendomsvurderingerne falder uden for vækstområderne. Det andet er, at de store kreditinstitutioner med tilstrækkeligt datagrundlag har mulighed for at beregne den interne relative risiko for de enkelte områder. De har således mulighed for både at stratificere risikoberegningen, både i forhold til kunder og områder, og dermed hvor meget egenkapital institutionerne skal afsætte for at afdække risikoen af deres udlånsportfolio. Den logiske konsekvens er, at finansieringsinstitutionerne søger at øge deres aktiviteter, hvor det optimerer deres risikoprofil mest muligt, hvilket vil sige i vækstområderne og blandt de kundegrupper med de største og mest sikre indtægter. I dag er det stort set kun de mindre lokalbanker, som ikke anvender denne metode, der engagerer sig i ejerboligmarkedet uden for de større byer.

## Redefinition af landmænd, landbrug og landdistrikter

Denne artikel har undersøgt, hvordan ændringer i forventningerne i det finansielle system har påvirket grundlaget for bosætning og økonomisk aktivitet i landdistrikterne.

Det ses, at erhvervs- og bosætningsmulighederne i landdistrikterne er blevet markant forandrede i kraft af en ændret praksis omkring risikovurdering og långivning. Udviklingen har betydet, at forventningerne til boliger og landbrug har ændret karakter fra at være et brugs- eller produktionsgode og opsparingsobjekt til også at være et investeringsobjekt. For at vurdere konkrete effekter af disse ændringer i ejerskabet er det imidlertid også centralt at beskrive, hvordan aktiverne bruges og til hvad, og hvordan ejerne engagerer sig i og med lokalsamfundet (Broegaard et al., 2021).

Skævvridningen mellem periferi og center startede allerede med liberaliseringen af det finansielle system i 1990'erne og øgede långivningen på landbrugsområdet, drevet af de stigende jordpriser. Vi har endnu ikke haft mulighed for at studere de finansielle udfordringer i sammenligning med det øvrige erhverv i landdistrikterne i detaljer. Her har vi dog en formodning om, at øvrige erhverv er ramt af tilsvarende betingelser som landbrugserhvervet, samt et ønske fra finansieringsinstitutioner om at reducere finansieringsrisikoen af virksomhedernes drift. I modsætning til landbrug så er de fleste andre virksomheder ikke stedbundne i samme grad. Et konkret eksempel er købmandsbutikker, der ikke altid kan finansieres gennem traditionelle finansieringskil-



der, men hvor lokale borgere samler en del penge ind, tilsvarende den måde hvorpå andelsejede kreditforeninger opstod i sin tid.

Udviklingen forstærkes for begge områder gennem brugen af en række nye observationsmetoder, herunder benchmarking værktøjer og områdebaserede risikovurderinger, der er følsomme overfor en lang omsætningstid eller specielle forhold i produktionen. Ifølge Muniesa et al. (2007) tjener sådanne observationsværktøjer et dobbelt formål – at observere og repræsentere. Derfor har anvendelsen af sådanne observationsapparater en betydning udover at foretage en økonomiske vurdering, idet det er et aktivt forsøg på at repræsentere låntagere efter en bestemt skabelon. De ændrede observationsmetoder og långivningskriterier har medført et skifte i vurderingen af låntagere, der betyder, at disse i stigende grad er blevet gjort til finansielle aktører, og at landdistrikterne er kommet ind i en selvforstærkende negativ spiral. På bøsætningsområdet ses dette blandt andet ved, at det er blevet sværere at få adgang til boliglån i landdistrikterne, og at renten på de lån, der gives, er højere. Det betyder, at udviklingen geografisk set har skabt en form for kumulativ kausalitet, fordi boliginvesteringerne har fungeret som indkomstgenerator i vækstområderne og som et tab i yderområderne. Idet at adgang til egenkapital er central for långivning, betyder det derfor, at allerede etablerede ejere med konsoliderede virksomheder har den letteste adgang til realkreditmarkedet, hvilket yderligere fremmer strukturudviklingen i erhvervet. Samtidig bevirker udbredelsen af forpagtning af landbrugsarealer samt adgangen til jordkøb for selskaber og fonde, at landbrugsaktiviteternes økonomi og ejerskab i stigende grad er blevet afkoblet lokalområderne (Thorsøe og Noe, 2018).

Finansieringsudfordringerne i landdistrikterne er således ikke udelukkende en effekt af en stigende urbanisering eller strukturudvikling, men i høj grad også en effekt af finansialiseringen af realkreditmarkedet. Vigtigheden af kapitaladgang i et kapitalintensivt landbrugserhverv og et boligmarked i vækst placerer låneadgangen som en afgørende faktor for lokal udvikling. Der er vel at mærke ikke for nuværende tale om en rolle, der er genstand for debat eller politisk beslutningstagning, men den fungerer alligevel som en strukturerende kraft for den økonomiske aktivitet i landdistrikterne.

 **Finansialiseringen er med til at redefinere betydningen af landmænd, landbrug og landdistrikter, og i Danmark er dette særligt tydeligt på grund af en stor afhængighed af ekstern kapital**

Finansialiseringen er således med til at redefinere betydningen af landmænd, landbrug og landdistrikter, og i Danmark er dette særligt tydeligt på grund af en stor afhængighed af ekstern kapital. Vilkaerne i det nuværende finansielle system betyder således både afvikling af landdistrikterne og det selvejende landbrugserhverv, vi har kendt historisk. Samtidig kan udviklingen kun i begrænset omfang ændres uden at tage fat på finansialiseringens selvforstær-

kende mekanismer. Liberalisering af det finansielle marked fra 1990'erne har uden tvivl ført til en kraftig økonomisk vækst i Danmark, men har også en vækst, der løb løbsk op til finanskrisen. Selv om landbruget og landdistrikterne ikke spillede en særlig stor rolle i forhold til den finansielle krise og de tab, der førte til bankkrakkene (Erhvervsministeriet, 2013), så er det samlet set landdistrikterne, der efterfølgende har oplevet markante konsekvenser gennem en økonomisk restrukturering af kapitalstrømme fra landdistrikterne til vækstområderne i byerne (Noe et al. 2020). Man kan imidlertid spørge, om det er vækstområderne, der i dag står over for den største systemiske finansielle risiko.

## Referencer

- Abildgren, K., B.N. Andersen og J. Thomsen (2010), Dansk pengehistorie, 1990-2005, Danmarks Nationalbank.
- Anonym (2014), "Aftale om Vækstplan for Fødevarer", Ministeriet for Fødevarer, landbrug og fiskeri.
- Broegaard, R.B., A. Hedetoft og R.B. Larsen (2021), Steds-effekter af nye ejerformer i landbruget. Landbrugets rolle i den lokale udvikling, Center for Regional- og Turismeforskning.
- Burch, D. og G. Lawrence (2013), "Financialization in agri-food supply chains: private equity and the transformation of the retail sector", *Agriculture and Human Values*, 30: 247-58.
- Daugbjerg, C., P. Andersen, H.O. Hansen og B.H. Jacobsen (2020), "Agricultural and Fisheries Policy Towards Market Liberalism", i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elkjær og Peter Nedergaard, red., *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Epstein, G.A. (2005), *Financialization and the world economy*, Edward Elgar Publishing.
- Fadn (2020), "Farm Accountancy Data Network", series: SE436 and SE485, European Commission
- Fairbairn, M. (2020), *Fields of Gold: Financing the Global Land Rush*, Ithaca: Cornell University Press.
- Fernandez, R. (2016), *Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. The Financialization of Housing*, London: Routledge.
- Hansen, H.O., M. Møller, J.V. Olsen og M.F. Pedersen (2021), "Fremtidens ejerformer i dansk landbrug – udfordringer og løsninger", Forenet Kredit.
- Hyltdoft, O. (1999), "Danmarks økonomiske historie: 1840-1910", Frederiksberg: Systime.
- Langford, A. (2019), "Capitalising the farm family entrepreneur: negotiating private equity partnerships in Australia", *Australian Geographer*, 50(4): 473-91.
- Lavrsen, L. (2010), "Jorden har gjort dansk landbrug til et korthus i stormvejr", 16. oktober, Information.
- Muniesa, F., Y. Millo og M. Callon (2007), "An introduction to market devices", *The Sociological Review*, 55, 1-12.
- Noe, E., B. Fersch, M.R. Larsen og M.H. Falk, M.H. (2020), *Boligfinansiering i landdistrikterne: Historisk og aktuel analyse af mulighederne for boligfinansiering i landdistrikterne og konsekvenserne for boligmarkedet i et landdistriktsperspektiv*, CLF rapport nr 75
- Olsen, J.V. og M.F. Pedersen (2016), "Dansk landbrugs gæld og rentefølsomhed", Institut for fødevarer og ressourceøkonomi, Københavns Universitet.
- Schwartz, H.M. og L. Seabrooke (2009), "Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing", i Schwartz, H. M. og L. Seabrooke, red., *The politics of housing booms and busts*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-27.
- Svendsen, G.L.H. (2018), "Indledning", i G.L.H. Svendsen, J.F.L. Sørensen og E.B. Noe, red., *Vækst og vilkår på landet: viden, visioner og virkemidler*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Sørensen, J.F.L. (2018), "Landdistrikternes udvikling i et livskvalitetsperspektiv, 2002-2014: Går det virkelig så dårligt på landet"? CLF rapport nr 63.
- Thorsøe, M.H. og E.B. Noe (2018), *SUFISA: National report Denmark (WP 2 - Deliverable 2.2)*, Århus Universitet og Syddansk Universitet.

# Fra ekskluderende til inkluderende erhvervspolitik: mod et geografisk og branchemæssigt mere sammenhængende Danmark

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Artiklen diskuterer mulighederne for at adressere den geografiske skæve erhvervsudvikling, som har kendetegnet Danmark i en årrække, gennem mere helhedsorienterede og stedtilpassede tilgange i erhvervs- og innovationspolitikken. Der er behov for i højere grad at udvikle samspilsrelationer mellem erhvervssektorer og integrere by- og landområder i fælles strategiske erhvervsudviklingsindsatser. Artiklen beskriver først de seneste årtiers erhvervsudvikling med fokus på den geografiske dimension og diskuterer dernæst kritisk hovedlinjerne i Danmarks

erhvervspolitik med en særlig opmærksomhed på den seneste reform af erhvervsfremmesystemet i 2018. Den diskuterer, hvorvidt begrebet Foundational Economy kan pege på alternative tilgange og konkluderer, at en mere holistisk erhvervspolitik med fordel kunne inkorporere begrebets lokale udviklingselement. Endelig diskuterer vi mulighederne for en mere inkluderende og holistisk erhvervspolitik med udgangspunkt i planerne om Bornholm som bæredygtig energi-ø.

## Erhvervspolitikken forstærker en ulige erhvervsudvikling

Erhvervsudviklingen i Danmark har over de seneste årtier været præget af en fremvoksende vidensøkonomi, hvor højteknologiske brancher, højtuddannet og specialiseret arbejdskraft, forskning, universiteter og uddannelsesinstitutioner har haft afgørende betydning for økonomisk vækst og jobskabelse. Denne erhvervsudvikling har særligt været koncentreret i og omkring de største byområder (Hansen og Winther, 2012).

I tråd med denne udvikling har erhvervspolitikken i Danmark (og andre vestlige lande) fokuseret på at fremme udviklingen af særligt produktive og internationalt konkurrencedygtige brancher og at skabe institutionelle rammer for innovation og vidensudvikling inden for disse. Erhvervspolitikken har således bidraget til at fremme en teknologisk og kompetencemæssig omstilling fra en industriel produktionsøkonomi til en højproduktiv, vidensbaseret økonomi.

➤ Dette "vidensøkonomiske" erhvervspolitiske paradigme har dog utilsigtet tilgodeset erhvervs- og indkomstudvikling i og omkring de største byer med større innovationskapacitet og mere specialiserede arbejdsmarkeder, leverandørsystemer, forskningsinstitutioner, offentlig service mv.

Dette "vidensøkonomiske" erhvervspolitiske paradigme har dog utilsigtet tilgodeset erhvervs- og indkomstudvikling i og omkring de største byer med

**JESPER MANNICHE**

Seniorforsker, Center for Regional og Turismeforskning, [jesper.manniche@crt.dk](mailto:jesper.manniche@crt.dk)

**TEIS HANSEN**

Professor, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi Københavns Universitet, [teis.hansen@ifro.ku.dk](mailto:teis.hansen@ifro.ku.dk)

større innovationskapacitet og mere specialiserede arbejdsmarkeder, leverandørsystemer, forskningsinstitutioner, offentlig service mv. Det er således fortsat en udfordring at adressere en geografisk ulige erhvervsudvikling, der forstærkes af erhvervs politikens afledte effekter (ikke dens intentioner).

Som belyst andetsteds i temanummeret (Pedersen, under udgivelse) sker der betydelige mellemkommunale pengeoverførsler i Danmark mhp. at udligne kommunernes uligheder i skattegrundlag. Der kunne være argumenter for at overveje alternative modeller til mere aktivt at imødegå problemerne med geografisk ubalanceret økonomisk udvikling herunder gennem erhvervs politik. Diskussionen er ikke kun relevant i Danmark, men i Europa generelt set (Rodriguez-Pose et al., 2019). Gennem de seneste år er flere alternative modeller for økonomisk udvikling blevet introduceret og diskuteret flittigt, herunder Foundational Economy, som lægger op til et fokusskifte fra internationale eksporterhverv til de lokale ("foundational") basiserhverv (f.eks. forsyning, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler), der spiller en afgørende rolle for bosætningsmønstre og befolkningens oplevelse af livskvalitet.

I artiklen opsummerer vi først de seneste årtiers erhvervsudvikling med fokus på den geografiske dimension, hvorefter vi diskuterer hovedlinjerne i den nationale erhvervs politik i Danmark med særlig opmærksomhed på den seneste reform af erhvervsfremmesystemet. Derefter introducerer vi begrebet Foundational Economy (FE) og spørger, hvorvidt det kan pege på alternative tilgange i erhvervs politikken. Vi konkluderer, at en mere holistisk erhvervs politik med fordel kan inkorporere det lokale udviklings element fra FE. Endelig diskuterer vi mulighederne for en mere inkluderende og holistisk erhvervs politik med udgangspunkt i de nationale planer om og investeringer i Bornholm som energi-ø.

## Erhvervsudviklingen i Danmark

Fra slutningen af 1990'erne er værditilvækst og jobskabelse både i Danmark og internationalt i stigende grad sket inden for vidensintensive, højteknologiske fremstillings- og servicebrancher som medicinal- og biotekindustri, IT- og kommunikationsservice, og erhvervsrådgivning, som tilsammen ofte betegnes "vidensøkonomien". Store dele af de lavteknologiske fremstillingsbrancher, som voksede frem som succesrige eksporterhverv i provinsen i 1980'erne (Maskell, 1986), er derimod gået stærkt tilbage, ligesom landbrug og fiskeri i yderområderne har været udsat for fortsat teknologisk rationalisering og jobtilbagegang.

Geografisk har jobskabelsen efter finanskrisen i 2008 været stærkt centreret i og omkring København og de største byområder, mens kommunerne uden for disse har mistet job (Tabel 1). Inden for stort set samtlige brancher har beskæftigelsesudviklingen været bedre i de store byer end i de øvrige dele af landet, hvor der kun har været stigende beskæftigelse inden for ganske få private brancher. Desuden har landkommunerne tabt arbejdspladser inden for

offentlig administration, undervisning og sociale institutioner siden kommunalreformen i 2007<sup>1</sup>.

Tabel 1: Udvikling i beskæftigelse 2008-19 fordelt på brancher og kommunetyper (procent)

	Hovedstads-kommuner %	Storby-kommuner %	Provinsby-kommuner %	Oplands-kommuner %	Land-kommuner %	I alt %	Beskæftigede 2019 (N)
Landbrug, skovbrug, fiskeri	-25,3	-15,4	-10,2	-10,9	-8,3	-10,1	69.018
Råstofindvinding	110,7	-10,3	-30,3	15,7	-26,9	-6,7	4.246
Fremstilling	-2,0	-4,8	-19,4	-16,6	-18,5	-14,6	309.438
Forsyning	-16,5	23,3	11,5	-4,0	-28,3	-5,5	23.045
Bygge og anlæg	5,2	8,4	-1,1	-6,2	-15,3	-2,6	176.983
Handel	3,4	1,0	-1,2	-0,9	-9,7	-1,1	444.644
Transport	-6,1	-8,4	5,8	-9,7	-13,6	-5,7	132.468
Hoteller og restauranter	63,3	54,7	34,1	23,2	15,9	41,5	123.203
IT-service og Kommunikation	16,4	27,2	9,7	12,5	-5,9	16,1	118.961
Finans. & forsikring	3,9	5,5	-15,2	-28,7	-31,1	-5,7	82.387
Ejendomshandel og -udlejning	13,0	17,5	17,6	32,6	21,8	18,3	48.518
Rådgivn., forskn., reklame mv.	21,6	19,1	-5,8	12,5	-17,6	10,7	175.076
Rejsebureau, rengøring mv.	23,8	0,0	26,7	21,7	18,4	19,4	161.410
Off. adm., forsvar, politi	8,6	17,8	1,9	-8,3	-2,8	4,6	146.303
Undervisning	17,3	17,8	6,1	2,0	-8,1	7,8	228.289
Sundhedsvæsen	14,8	13,7	12,7	16,4	3,2	12,4	189.444
Sociale institutioner	8,0	-2,2	-3,6	-3,7	-5,5	-1,0	332.907
Kultur og fritid	28,0	32,2	23,6	27,5	25,9	27,3	60.601
Andre private serviceydelser	11,3	5,3	-2,9	2,7	-4,9	3,8	76.711
Total	11,6	9,1	0,0	-1,7	-8,2	2,8	2.918.362

Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

En opdeling af erhvervslivet i henholdsvis konkurrenceudsatte eksporterhverv, (private) lokale erhverv og offentlige erhverv viser en relativ ensartet fordeling mellem landsdelene (Tabel 2). Eksporterhvervene er beskæftigelsesmæssigt ganske spredt i Danmark. De står særligt stærkt i Sønder- og Vestjylland, hvor eksporterhverv som landbrug/fødevarer, fremstillingsindustri og turisme er vigtige. Samtidig er beskæftigelsen i lokale erhverv særlig stor i Københavns by og mindre i provinsen. Også i denne periode (2014-19) har beskæftigelsesudviklingen været mere fordelagtig i de fire største byområder end i de øvrige kommuner. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at (private) lokale erhverv i de fleste landsdele har skabt flere job end eksporterhvervene fra 2014-19 (Tabel 2).

Løn- og produktivitmæssigt er der dog store regionale forskelle (Tabel 3). Især eksporterhvervene i Københavnsområdet (inkl. Nord- og Østsjælland) og i mindre grad de jyske landsdele har i den undersøgte periode skabt høje indkomster. Eksporterhvervene har i stort set alle landsdele stået for den største vækst i indkomst, men indkomstudviklingen har ligget på nogenlunde samme niveau i alle landsdele og de geografiske indkomstforskelle er således fastholdt over den seneste årrække. Overordnet set er Storkøbenhavn kendetegnet ved større beskæftigelsesvækst og højere lønninger (om end de ikke stiger hurtigere) end resten af landet.

Tabel 2. Beskæftigelse i eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv\*, fordelt på landsdele

Landsdel	Beskæftigede 2019				Udvikling i beskæftigelse 2014-19			
	Eksport erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	Antal (N)	Eksport-erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	I alt %
København by	18,8	51,2	29,9	485.828	16,9	15,0	4,9	12,1
Københavns omegn	25,7	48,7	25,6	356.665	7,4	15,3	3,7	10,1
Nordsjælland	25,0	45,9	29,1	184.089	8,6	7,1	0,5	5,4
Bornholm	20,0	45,9	34,0	17.043	2,6	4,8	-2,6	1,7
Østsjælland	18,3	50,3	31,4	98.051	10,6	12,4	3,9	9,3
Vest- og Sydsjælland	17,7	46,7	35,5	231.115	0,7	5,6	4,1	4,2
Fyn	22,4	45,5	32,1	221.610	10,2	7,0	1,6	5,9
Syddjælland	27,0	44,7	28,3	365.615	3,4	6,9	5,1	5,4
Østjylland	23,3	47,4	29,4	442.527	11,6	12,3	3,5	9,4
Vestjylland	29,4	42,7	27,9	222.833	0,8	8,1	1,9	4,1
Nordjylland	23,7	45,3	31,0	281.062	4,4	7,9	0,9	4,8
I alt	23,2	47,1	29,7	2.906.438	7,5	10,4	3,2	7,5

Kilde: Danmarks Statistik og CRT.

\* Eksporterhverv er defineret som brancher med en eksportkvote på mindst 20 pct. Definition og afgrænsning af, hvilke brancher der hører til de tre erhvervsgrupper Eksporterhverv, Lokale erhverv og Offentlige erhverv, ses i Larsen et al. (under udgiv.)

Tabel 3. Løn per beskæftiget i forskellige eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv\* fordelt på landsdele (indeks)

	Løn per beskæftiget 2019				Udvikling i løn per beskæftiget 2014-19			
	Eksport-erhverv (indeks)	Lokale erhverv (indeks)	Offentlige erhverv (indeks)	I alt (indeks)	Eksport-erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	I alt %
København by	147	103	110	113	10,0	7,6	8,6	8,7
Københavns omegn	163	108	106	122	11,1	8,5	12,4	10,0
Nordsjælland	139	78	98	99	12,0	8,1	7,2	9,3
Bornholm	84	68	93	80	7,7	10,5	10,4	9,4
Østsjælland	122	80	105	96	13,0	11,1	7,1	9,8
Vest- og Sydsjælland	99	74	97	87	8,8	7,6	9,6	8,4
Fyn	100	79	101	91	13,8	6,6	7,3	8,5
Syddjælland	112	85	98	96	10,8	8,9	10,1	9,7
Østjylland	115	84	98	96	11,4	8,6	6,0	8,5
Vestjylland	106	80	97	93	9,4	8,9	7,5	8,2
Nordjylland	102	80	100	92	11,2	6,5	10,5	8,8
Hele landet 2019 (indeks 100=281.682 kr.)	122	88	101	100	11,4	8,5	8,8	9,2

Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

\* Eksporterhverv er defineret som brancher med en eksportkvote på mindst 20 pct. Definition og afgrænsning af, hvilke brancher der hører til de tre erhvervsgrupper Eksporterhverv, Lokale erhverv og Offentlige erhverv, ses i Larsen et al. (under udgiv.)

Alt i alt er der tale om vedholdende geografiske uligheder i erhvervs- og indkomstudviklingen i Danmark gennem en længere årrække, hvor jobskabelsen



har været koncentreret i de største byområder og i særdeleshed Hovedstadsområdet, mens mindre provinsbyer og landdistrikter generelt har oplevet tilbagegang eller stagnation i både den private og offentlige beskæftigelse.

## Erhvervspolitikken i Danmark

Erhvervspolitik er et mangesidet fænomen og vanskelig at beskrive som ét sammenhængende politikfelt<sup>2</sup>. Denne artikel omhandler alene den statslige erhvervspolitik i Danmark og to specifikke elementer heraf. For det første den politik, der udstikker de overordnede rammer, mål og midler for det nationale og decentrale erhvervsfremmesystem, dvs. systemet der leverer rådgivning og støtte til virksomheder og iværksættere. For det andet (og mindre indgående) støttemidler kanaliseret gennem enkeltstående programmer, administreret af Erhvervsstyrelsen, målrettet udvikling af danske virksomheder, herunder støtte til innovation, teknologiudvikling, eksport og netværksdannelse.

I de sidste mange år har erhvervspolitikken fokuseret på at fremme særligt konkurrencedygtige erhvervsområder (Nørgaard og Brendstrup, 2012). F.eks. blev det i Lov om Erhvervsfremme fra 2005 (Erhvervsministeriet, 2005) formuleret som et krav til regionerne og de nu nedlagte Regionale Vækstfora, at de afgrænsede et mindre antal ”erhvervsspecialiseringer”, som skulle være i fokus for den regionale erhvervsudviklingsstrategi og for tildeling af tilskud til såkaldte ”erhvervsklyngeorganisationer”. Kravet om en fokuseret tilgang til innovationsstøtte blev yderligere skærpet i forbindelse med udmøntning af midler via EU’s Social og Regionalfondsmidler i perioden 2014-2020, hvor antallet af regionalt støttede erhvervsklynger blev begrænset til to per region.


Med den seneste lov om Danmarks erhvervsfremmesystem (Erhvervsministeriet, 2018) er regionale aktører blevet afkoblet erhvervsfremmesystemet, som herefter kun har et nationalt og et lokalt/kommunalt niveau. En nyetableret national Erhvervsfremmebestyrelse udstikker rammer og pejlemærker for både den nationale og decentrale erhvervsfremme. Kommunerne og de seks kommunalt ejede Erhvervshuse tildeles ansvaret for generiske typer af erhvervsservice, forbundet med iværksætterrådgivning, forretningsudvikling o.l., samt kompetencer (men ikke nationale midler) til lokale, stedtilpassede erhvervsfremmeindsatser, som dog skal koordineres ift. førnævnte nationale pejlemærker.

Erhvervsfremmereformen konsoliderer fokuset på særlige konkurrencedygtige erhvervsspecialiseringer. 13 succesfulde eller spirende ”erhvervs- og teknologiområder” er udpeget og de tildeles særlig opmærksomhed i erhvervsfremmesystemet gennem etablering af nationale klyngeorganisationer, der afløser regionale og lokale klyngeorganisationer (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020).<sup>3</sup> De 13 erhvervsområder er ikke afgrænset skarpt efter branchekoder, og deres beskæftigelse og geografiske lokalisering kan derfor ikke kortlægges. Teknologisk og kompetencemæssigt repræsenterer de den mest produktive del af dansk erhvervsliv, men beskæftigelsesmæssigt udgør de en relativ begrænset andel (en delmængde af de 23 pct. af beskæftigelsen,

som samtlige eksporterhverv står for (Tabel 2)). Flere af de udvalgte erhvervsområder, såsom ”Fødevarer og bioressourcer”, ”Avanceret produktion” og ”Turisme”, må forventes at være velrepræsenterede i landdistrikter og mindre byer, men andre såsom ”Life science og velfærdsteknologi”, ”Digitale teknologier”, ”Finans og fintech”, ”Robot- og droneteknologi” og ”Animation, spil og film” er med al sandsynlighed koncentreret i og nær ved de største byer. Inden for stort set alle erhvervssektorer er den videnstunge beskæftigelse koncentreret i Hovedstadsområdet og universitetsbyerne (Hansen et al., 2014).

Der kan være gode grunde til at løfte erhvervsfremme- og innovationsindsatsen, målrettet strategiske erhvervsområder, ud af regionerne og op på et nationalt niveau med mere specialiserede rådgivningskompetencer, ikke mindst i lyset af at Danmark i international sammenligning kan betragtes som én sammenhængende ”region”. Mere problematisk er den kategoriske adskillelse mellem en stedsblind national indsats for strategiske eksporterhverv og lokale stedstilpassede indsatser for det øvrige erhvervsliv.

Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020) specificerer ikke skillelinjerne mellem rådgivningsydelser til virksomheder inden for de prioriterede erhvervsområder og den resterende del af erhvervslivet. Den udpeger heller ikke samspillet mellem de to erhvervssegmenter, f.eks. mht. underleverancer og arbejdskraftsanvendelse, som særskilt indsatsområde. En risiko herved er, at man overser, at de prioriterede erhvervsområders produktivitet og innovationsevne også afhænger af tilgangen til basale infrastrukturer og serviceydelser, tilvejebragt af lokalt forankrede erhverv (f.eks. energiforsyning, byggeri, transport, operationel forretnings- og ejendomsservice). Der er med andre ord risiko for, at de udvalgte erhvervsområder løber med opmærksomheden og de strategiske støttemidler, mens den resterende, beskæftigelsesmæssigt og økonomisk betydningsfulde del af erhvervslivet får mindre gunstige udviklingsvilkår.

 **Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 fremhæver i forordet målet om balanceret erhvervsudvikling i alle dele af landet, men giver ingen anvisninger på, hvordan dette sikres og decentraliserer ansvaret for lokale erhvervsfremmeindsatser til kommunerne**

Problemerne med en sådan todeling af erhvervslivet kunne ikke mindst være alvorlige i forhold til at opnå en geografisk balanceret erhvervsudvikling. Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 fremhæver i forordet målet om balanceret erhvervsudvikling i alle dele af landet, men giver ingen anvisninger på, hvordan dette sikres og decentraliserer ansvaret for lokale erhvervsfremmeindsatser til kommunerne. På dette punkt synes erhvervsfremmestrategien at være i tråd med den ”neoendogene udviklingsstrategi” for planlægning af landsbyudvikling, som er beskrevet andetsteds i særnummeret, og i følge hvilken

ansvaret for udvikling i landsbyer i udbredt grad er overdraget til lokalsamfundene selv (Thuesen og andre, under udgivelse).

Brendstrup og kolleger (2020) har undersøgt udmøntningen af støttemidler siden 2001 via diverse danske erhvervs- og innovationsstøtteprogrammer, f.eks. Innovationsfondens mange støttepuljer. De fandt, at flertallet af støtteprogrammerne kan kategoriseres som stedsneutrale, dvs. ikke målrettet specifikke lokaliteter, men ønskværdige udviklingsmål uanset hvor disse måtte være lokaliseret. Forfatterne fandt også, at virksomheder i Hovedstadsregionen er blevet tildelt en langt større støtteandel via de fleste ordninger end deres andel af virksomhedsbestanden tilskriver, og at det modsatte gør sig gældende for virksomheder i de øvrige regioner, formodentlig pga. forskelle i ansøgningskapacitet. På den baggrund konkluderer de, at udmøntningen af danske erhvervs- og innovationsstøttemidler utilsigtet favoriserer en vækstcenterbaseret udvikling selvom den foretages ud fra en stedsneutral erhvervsfremmestrategi (Brendstrup et al., 2020).

Udmøntningen af erhvervsstøttemidler var således allerede geografisk skævvredet før 2018-Erhvervsfremmereformen yderligere fokuserede den nationale erhvervsfremme- og innovationsindsats på 13 styrkeområder. Det kunne skabe bekymring for fortsat centralisering af støttemidlerne i de største byregioner og for fortsat geografisk ubalanceret erhvervsudvikling.

## Et Foundational Economy-perspektiv på erhvervsudvikling

Bl.a. som en respons på geografisk ulige udvikling er flere alternative modeller for økonomisk udvikling blevet introduceret. Foundational Economy (herafter FE) er en af disse. FE er en tilgang til økonomisk udvikling, som er udarbejdet af et netværk af europæiske forskere over det seneste årti (Bentham et al., 2013). Kernen i tilgangen er en fundamental gentænkning af fokus for økonomisk udviklingspolitik. I stedet for at prioritere eksportindustrier bør økonomisk udviklingspolitik, ifølge FE tilhængerne, fokusere på at styrke de dele af økonomien, der leverer de goder og serviceydelser, som er centrale for borgeres hverdag, såsom energi-, vand- og elforsyning, fødevarer, detailhandel, byggeri, samt velfærdstjenester som uddannelse og sundhed.<sup>4</sup>

Et hovedargument for denne ide er, at den hidtidige prioritering af højteknologiske industrier har fokuseret på en relativ lille del af økonomien målt på beskæftigelse. Ved at flytte fokus til FE-erhverv vil udviklingsindsatsen fokusere på en bredere del af økonomien og skabe mulighed for, at en stor del af de beskæftigede vil opleve forbedringer f.eks. ift. arbejds- og uddannelsesvilkår.<sup>5</sup> Desuden vil et større fokus på denne del af økonomien muliggøre forbedringer i udbuddet og kvaliteten af de services, som leveres, f.eks. forsyningen af energi, vand, uddannelser og detailhandel, hvilket kommer alle borgere til gode.

Private og offentlige basiserhverv udgør ofte et krævende hjemmemarked for eksporterhverv, som giver vigtige input til udviklingen af produkter og tek-

nologier, f.eks. gennem italesættelsen og specificeringen af ”problemer” i centrum for en innovationsindsats, men også i form af avanceret viden om specifikke brugspraksisser og -kontekster (Hansen og Winther, 2011). Det gælder inden for danske styrkeområder som fødevareproduktionsteknologi, energi- og miljøteknologi, medicinalindustri og sundhedsteknologi. Betydningen af kunder og brugere som medskabere af innovationer er kun sporadisk nævnt i Danmarks Erhvervsfremmestrategi, som generelt har fokus på produktionsaspekter (Korsgaard et al., 2021). Det ses f.eks. i måden at afgrænse styrkeerhverv, som har et bredt værdikædeperspektiv, men alt overvejende fokuserer på afgrænsning af sammenhængende produktionssystemer. Endelig viser undersøgelser af jobmobilitet i Danmark (Larsen og andre, under udgiv.), at en betragtelig del af arbejdskraften i Danmark (ca. 15 pct.) i løbet af en femårsperiode skifter job på tværs af de tre erhvervssektorer eksporterhverv, private lokalerhverv og offentlige lokalerhverv, hvilket er en indikation på kompetencemæssige fællesskaber og afhængigheder.

Et andet hovedargument for en FE-tilgang omhandler specifikt by/land dimensionen. FE-erhverv er borgernære og lokaliserede i alle typer af regioner – også dem med en relativt begrænset eksportindustri. Ved at gøre FE-erhverv til udgangspunktet for udviklingspolitik forbedrer man således mulighederne for stedtilpassede udviklingstiltag, fordi afsættet tages i de erhverv, der betyder noget i et område. Kombineret med en stærkere decentralisering er forventningen at dette vil skabe bedre muligheder for udvikling i yderområder. Spørgsmålet er så, i hvilken grad dette faktisk er tilfældet? Baseret på tidligere forskning kan vi identificere fire udfordringer, som fortsat bør adresseres.

For det første er der spørgsmålet omkring implikationerne af digitalisering. I dag er fysisk nærhed mellem producent og forbruger central for mange FE-erhverv, men digitalisering ændrer i stigende grad dette, f.eks. inden for sundhed og uddannelse. Spørgsmålet er, om mange basale serviceydelser i fremtiden kan leveres fra afstand, hvilket vil have implikationer for FE-erhvervenes mulighed for at være en drivkraft for udvikling i yderområder (Hansen, 2022).

For det andet vil et FE-fokus kombineret med decentralisering ikke nødvendigvis være garanti for at lokale og regionale myndigheder har tilstrækkelige kompetencer til at lede denne udvikling. Forskning viser, at offentlige myndigheders kompetencer er en nøglefaktor for at forstå forskelle mellem regioners økonomiske udvikling (Rodriquez-Pose og Garcilazo, 2015). Der er således ingen garanti, for at decentralisering er en fordel for yderområder. Tværtimod kan det blive en ulempe, hvis beslutningskraft og ressourcer allokeres til dårligt fungerende regionale myndigheder. Det peger på nødvendigheden af også at forbedre regionale og lokale offentlige myndigheders kompetencer (Hansen, 2022; Morgan, 2018).

For det tredje kræver det, at yderområder rent faktisk ønsker at prioritere FE-erhverv. I dag er det i større grad kommunerne i og omkring de store byer, der prioriterer udvikling af FE-services, mens de får mindre opmærksomhed

i mindre byer og på landet (Nygaard og Hansen, 2020). Dette peger på, at FE fortsat betragtes som aktiviteter, der kan prioriteres, når økonomien er i vækst snarere end som udgangspunkt for økonomisk udvikling.

For det fjerde og måske vigtigst er der spørgsmålet om, hvorvidt FE-tilgangen faktisk giver yderområder bedre muligheder for at fastholde beskæftigelse over tid. Resultaterne af en nylig analyse af svenske kommuners beskæftigelsesudvikling siden 2007 (Martynovich et al., 2022) giver et blandet svar. Nok stod FE-erhverv for den eneste egentlige jobskabelse i de mest perifere regioner i tiden efter den finansielle krise, men denne vækst var stadig utilstrækkelig ift. at bringe beskæftigelsen tilbage til 2007-niveau. Analysen viser desuden, at en nøglefaktor for at forstå beskæftigelsesudviklingen over tid er sammenhængen mellem FE-erhverv og eksporterende industrier. Kommuner hvor FE-erhverv og eksportindustrier er stærkt relaterede, dvs. har overlappende kompetencer, oplevede større beskæftigelsesvækst over hele perioden.

**➤➤ Perspektiverne ved at involvere lokale basiserhverv i udviklingen af eksporterhvervenes produkter og teknologier er ikke blot at sprede innovationskapaciteten og fremme sammenhængene på tværs af erhvervssektorer og geografiske områder, men også opnåelse af bedre eksportprodukter og større konkurrencedygtighed**

Det indikerer, at det ikke nødvendigvis er en løsning på yderområders udfordringer at vende fokus 180 grader fra eksportindustrier til FE-erhverv. Men samtidig er det en indikation på vigtigheden af at inkorporere FE-tilgangens lokale udviklingselement i den strategiske erhvervs- og innovationspolitik. Perspektiverne ved at involvere lokale basiserhverv i udviklingen af eksporterhvervenes produkter og teknologier er ikke blot at sprede innovationskapaciteten og fremme sammenhængene på tværs af erhvervssektorer og geografiske områder, men også opnåelse af bedre eksportprodukter og større konkurrencedygtighed (Korsgaard og andre, 2021).

Inkluderende, brugerdreven innovation kunne f.eks. tage udgangspunkt i de tværgående indsatsområder i Danmarks Erhvervsfremmestrategi 2020-2023 om ”Grøn omstilling og cirkulær økonomi” og ”Digitalisering/automatisering” (Danmarks Erhvervsfremmestyrelse, 2020: 6). På begge felter må fremtiden forventes at byde på radikale omstillingsprocesser for både private lokalerhverv såsom byggeriet (cirkulær økonomi) og detailhandlen (online handel) og offentlige erhverv som sundhedsområdet. Involvering af lokalerhverv i innovation på disse felter kunne være et fælles udviklingsområde for de 13 nationale klyngeorganisationer og de decentrale erhvervshuse og kunne fungere som et vigtigt element i en sammenhængende, koordineret erhvervsfremmeindsats for eksport- og lokalerhverv i alle dele af landet.



## Mod et nyt erhvervspolitisk paradigme

Mulighederne for inkluderende erhvervspolitiske tilgange kan illustreres med udgangspunkt i de nationale planer om og investeringer i Bornholm som energi-ø.<sup>6</sup> De nationale planer om etableringen af en energi-ø på Bornholm sigter på at reducere afhængigheden af fossile brændsler, men også at videreudvikle dansk havvindmølleindustri eksportmuligheder. Som led i Østersølandenes planer for udbygning af vindenergi, skal der bygges en 3 GW havmøllepark ved Bornholm, som forventeligt vil kunne producere strøm til ca. tre millioner husstande i Danmark og andre Østersølande.

Energi-ø Bornholm eksemplificerer et fortsat stedsneutralt fokus på udvikling og eksport af generiske teknologier, her teknologier til produktion af vedvarende energi. De lokale erhvervsmæssige og samfundsmæssige implikationer af investeringerne, f.eks. hvordan de nye energiteknologier kan bruges til en bæredygtighedsomstilling af Bornholm som lokaløkonomi, adresseres ikke som mål for investeringer og aktiviteter.

Det rejser spørgsmålet: ”Hvordan ville en mere holistisk erhvervspolitisk tilgang se ud med afsæt i de nationale investeringer i Energi-ø Bornholm har et partnerskab af offentlige og private aktører udviklet projektet Nationalt Center for Grøn Energi (NCfGE).<sup>7</sup> Dette lokale initiativ er interessant på grund af intentionerne om at koble udviklingen af et miljø for grøn innovation og erhvervsudvikling på Bornholm op på de nationale planer om etablering af en energi-ø og eksport af vedvarende energi. Initiativet tager afsæt i lokale erfaringer med test af energiteknologier via et langvarigt partnerskab mellem bl.a. Bornholms forsyningselskab BEOF og DTU.<sup>8</sup>

Mens de nationale eksportperspektiver, forbundet med udviklingen af nye bæredygtige energiteknologier, synes relativt begribelige og realistiske at indfri, mangler der imidlertid endnu kød på forestillingerne om, hvad aktiviteterne kan medføre af grønne lokale erhvervs muligheder bortset fra forskellige former for underleverancer til etableringen og vedligeholdelsen af de fysiske energianlæg. Der er stor lokal opmærksomhed på mulighederne for at integrere forskellige energiformer og materialestrømme og udvikle en ny generation af bæredygtige el-, fjernvarme- og vandforsyningssystemer, som etableringen af en energiø og en evt. Power-2-X produktion vil give. Men derudover indeholder de foreløbige aktivitetsplaner kun i overskriftsform anvisninger på, hvordan lokale erhverv som landbrug, byggeri, transport, detailhandel, sundhed, skoler, offentlig administration osv. kunne involveres i udviklingen af bæredygtige, energiteknologiske løsninger, og hvordan et samspil mellem eksterne energieksperter og lokale virksomheder, myndigheder og borgere kunne organiseres. I en landkommune som Bornholm er de lokale institutionelle og politiske ressourcer til at løfte denne opgave alene begrænsede.

I en holistisk tilgang ville disse spørgsmål være udgangspunkt for erhvervspolitikken, da de er centrale ift. at sikre en udvikling, der også reelt kommer lokalsamfundet til gode og ikke reducerer yderområderne til passive ”ressour-



ceperiferier” (Murphy og Smith, 2013). Samtidig kunne det medføre stærkere koblinger på tværs af eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv, som kunne bidrage til en højere beskæftigelsesvækst (Martynovich et al., 2022).

## National erhvervspolitik bør også inkludere lokalerhverv og landdistrikter

Erhvervsudviklingen i Danmark har i lang årrække været koncentreret i hovedstads- og storbykommunerne, mens områder udenfor disse har oplevet tilbagegang i beskæftigelsen. Den nationale erhvervs- og innovationspolitik har ikke bidraget til en geografisk balanceret udvikling, da den gennem sin udmøntning af støttemidler utilsigtet har tilgodeset de største byområder med større innovationskapacitet. Fokuset på højteknologiske erhvervsområder konsolideres i den seneste reform af erhvervsfremmesystemet fra 2018 med en klyngebaseret national udviklingsindsats for udvalgte eksportmæssige styrkepositioner, som primært må forventes at komme storbyområderne til gode. Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 har geografisk balanceret udvikling som mål, men overlader ansvaret for udvikling af de øvrige vigtige dele af dansk erhvervsliv til et decentralt, nu udelukkende kommunalt niveau, og den adresserer ikke den eksisterende geografisk ulige erhvervsudvikling som et problem, der skal løses nationalt.

Vi argumenterer for, at Foundational Economy-tilgangen, der lægger vægt på betydningen af lokale (”foundational”) basiserhverv som energiforsyning, transport, fødevarer, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler kan inspirere til nytænkning af erhvervspolitikken. Dette betyder ikke nødvendigvis, at man udelukkende (som foreslået af tilgangens udviklere) skal tage udgangspunkt i FE-erhvervene, men derimod at man gør dem til en del af den strategiske erhvervs- og innovationspolitik ved at involvere dem i udviklingen og udrulningen af eksporterhvervenes produkter og teknologier. Det vil ikke blot indebære udvikling af udbytterigt samspil mellem forskellige erhvervssektorer, men også mulighed for mere stedstilpassede og geografisk inkluderende tilgange, der integrerer by- og landområder i fælles strategiske erhvervsudviklingsindsatser.

Planerne om etablering af en energi-ø ved Bornholm illustrerer implikationerne ved en sådan ændring. Det statslige udviklingsprojekt Energi-ø Bornholm er et eksempel på fortsat stedsneutralt fokus på udvikling af generiske teknologier, hvor planerne ikke adresserer lokal erhvervs- og samfundsudvikling. Det er imidlertid tilfældet med det lokalt initierede projekt, Nationalt Center for Grøn Energi (NCfGE), som sigter på at udvikle et miljø for grøn erhvervsudvikling på Bornholm med afsæt i de nationale energiøaktiviteter, samt øens erfaringer med energiteknologiske testaktiviteter. Det er dog stadig uklart, hvordan lokale basiserhverv og en landkommune med begrænsede institutionelle ressourcer i praksis kan delagtiggøres i en udvikling og skalering af nye energiteknologier, domineret af store globale virksomheder og univer-

siteter. I en holistisk erhvervspolitisk tilgang ville spørgsmål som dette være centrale og ikke kun blive rejst og adresseret lokalt.

## Noter

- 1 Danmarks Statistiks kommunetypologi opdeler primært kommunerne efter bymæssighed. Størrelsen på den største by samt tilgængeligheden til job indgår som kriterier i opdelingen. Den nærmere definition ses her: [www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=3151484056&fo=0&ext=kvaldel](http://www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=3151484056&fo=0&ext=kvaldel)
- 2 Erhvervspolitik berører mange ressortområder såsom penge- og finanspolitik, uddannelse og forskning, beskæftigelse og arbejdsmarkeder, transport og infrastrukturer, fysisk planlægning, samt miljø- og klimapolitik. Erhvervspolitik bedrives derfor af mange typer af offentlige og private aktører på både internationalt, nationalt, regionalt og lokalt niveau, som nærværende studie imidlertid ikke har mulighed for at inddrage.
- 3 Se IRIS Group og CRT (2019) for en nærmere beskrivelse af metoden for udpegningen af brancherne på en "bruttoliste", der blev anvendt til udpegningen af prioriterede erhvervs- og teknologiområder. Alene internationalt konkurrenceudsatte brancher, såkaldte "traded industries", var i betragtning. Non-traded brancher ("lokale" og "natur" erhverv, baseret på lokale kunder, markeder eller naturressourcer) blev metodisk defineret som ikke-relevante.
- 4 FE-erhverv er defineret ved at forbruget og ikke nødvendigvis produktionen er lokal. En lignende definition er anvendt i afgrænsningen af "eksporterhverv", "private lokale erhverv" og "offentlige erhverv", vist i tabel 2 og 3 ovenfor.
- 5 Fortalerne for FE tankegangen understreger vigtigheden af en større grad af regulering, hvor udbydere af FE-services (både private og offentlige) forpligtes til at opfylde forskellige krav ift. f.eks. efteruddannelse af medarbejdere.
- 6 [www.energiobornholm.dk/om-energioen](http://www.energiobornholm.dk/om-energioen)
- 7 Se <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/nationalt-center-groen-energi-0>. Partnerkredsen bag Nationalt Center for Grøn Energi har august 2022 dannet et nyt partnerskab, Baltic Energy Island (se <https://balticenergyisland.com/>), hvis præcise form og aktiviteter stadig er under udvikling.
- 8 For en beskrivelse af disse testaktiviteter, se [www.beof.dk/test-island](http://www.beof.dk/test-island).

## Referencer

- Bentham, J., A. Bowman, M. de la Cuesta, E. Engelen, I. Ertürk, P. Folkman, J. Froud, S. Johal, J. Law og A. Leaver (2013), Manifesto for the Foundational Economy, CRESC working paper series 131, Manchester: University of Manchester.
- Brendstrup, Stefan, Frederik Milling Petersen, Poul Rind Christensen og Mads Bruun Ingstrup (2020), Regional fordeling af erhvervsfremmemidler – En eksplorativ undersøgelse, Syddansk Universitet.
- Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020), Erhvervsfremmestrategien 2020-23, <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/Erhvervsfremme-i-Danmark-2020-2023>
- Erhvervsministeriet (2005), LOV nr. 602 af 24/06/2005. Lov om erhvervsfremme, [www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/602](http://www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/602).
- Erhvervsministeriet (2018), LOV nr. 1518 af 18/12/2018. Lov om erhvervsfremme, [www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1518](http://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1518)
- Hansen, Teis (2022), »The foundational economy and regional development«, *Regional Studies* 56(5): 1033-42.
- Hansen, Teis og Lars Winther (2014), "Competitive low-tech manufacturing and challenges for regional policy in the European context—lessons from the Danish experience", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2014(7): 449–70.
- Hansen, Høgni Kalsø og Lars Winther (2012), *The Urban Turn. Cities, talent and knowledge in Denmark*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Hansen, Teis, Lars Winther og Ronnie Fibæk Hansen (2014), »Human Capital in Low-Tech Manufacturing:

- the Geography of the Knowledge Economy in Denmark”, *European Planning Studies*, 22(8): 1693-1710.
- IRIS Group og CRT (2019), *Erhvervsmæssige styrkeområder - Kortlægning af erhvervsstyrker i dansk erhvervsliv*, Center for Regional og Turismeforskning, <https://crt.dk/project/erhvervsmaessige-styrkeomraader/>
- Korsgaard, Steffen, Majbritt Rostgaard Evald, Mads Bruun Ingstrup og Jens Enevold Kristensen (2021), ”Skuffende reform af erhvervsfremme vidner om en forældet politikforståelse”, *Altinget*, 11. februar, [www.altinget.dk/erhverv/artikel/debat-skuffende-reform-af-erhvervsfremme-vidner-om-en-foraeldet-politikforstaaelse](http://www.altinget.dk/erhverv/artikel/debat-skuffende-reform-af-erhvervsfremme-vidner-om-en-foraeldet-politikforstaaelse)
- Larsen, Karin Topsø, Jesper Manniche og Anders Hedetoft (under udgiv.), *Arbejdsmarkeder og arbejdskraft i landdistrikterne*, Hasle: Center for Regional- og Turismeforskning.
- Martynovich, Mikhail, Teis Hansen og Karl-Johan Lundquist (2022), »Can Foundational Economy Save Regions In Crisis?«, *Journal of Economic Geography*, 2022, lbac027, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbac027>.
- Maskell, Peter (1986), *Industriens Flugt fra Storbyen*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Morgan, Kevin (2018), *Experimental governance and territorial development*, Paris: OECD.
- Murphy, J og A Smith (2013), “Understanding transition-periphery dynamics: Renewable energy in the highlands and Islands of Scotland”, *Environment and Planning A*, 45(3): 691–709.
- Nygaard, B. og T Hansen (2020), »Local Development through the Foundational Economy? Priority-setting in Danish Municipalities«, *Local Economy* 35(8): 768-86.
- Nørgaard, Jesper Viemose og Stefan Brendstrup (2012), ”Erhvervs politik i yderområder med udgangspunkt i styrkepositioner”, i Jesper Lindgaard Christensen, red., *Nordjyske Udviklingsperspektiver - afvikling eller udvikling?*, Center for Regional Udvikling, Aalborg Universitetsforlag, pp. 169-93.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (under udgivelse), “Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?”, *Økonomi & Politik*.
- Rodríguez-Pose, A og E Garcilazo (2015), »Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions«, *Regional Studies* 49(8): 1274-90.
- Thuesen, Annette Aagaard, Kasper Friis Bavnbæk og Egon Bjørnshave Noe (under udgivelse), ”Udfordringer i den neo-endogene normativitet i kommuners strategiske planlægning for landsbyer”, *Økonomi & Politik*.

# Udfordringer i den neo-endogene selvfølgelighed i kommuners strategiske planlægning for landsbyer


Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

*Megen landdistriktsforskning og -politik er baseret på en forventning om en neo-endogen selvfølgelighed, som handler om, at en stor del af ansvaret for landsbyudviklingen lægges over på landsbyaktørerne selv. Denne artikel undersøger mønstre i lokalsamfundets sociale kapital, der kan vise, hvordan lokalsamfundene står rustet til at agere udviklingsaktør. Artiklen analyserer kvantitative data fra en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse hos borgerforeninger, lokalråd og lignende lokalsamfundsforeninger. I alt har 1.468 foreninger modtaget spørgeskemaet, og*

*besvarelsesprocenten er 58. Kommunerne har for nylig fået et mere fastlagt "landsbyansvar" i takt med at kommuneplanlægningen siden 2019 har skullet understøtte en udvikling af levedygtige landsbyer, fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer samt angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer. Artiklen diskuterer, i lyset af den strategiske planlægning for levedygtige landsbyer, udfordringerne ved den neo-endogene selvfølgeligheds "læggen ansvar" over på lokalsamfundene.*

## Strategisk landsbyplanlægning og neo-endogen selvfølgelighed

Denne artikel beskæftiger sig med identifikation af mønstre i forhold til handlekraft i lokalsamfund i Danmark. Vi retter fokus mod civilsamfundets sociale kapital, som den kommer til udtryk gennem arbejdet i lokalråd og borgerforeninger. Vi vælger dette fokus, da politikker og indsatser ofte rettes mod de organisatorisk mest robuste landsbyer (Bock, 2016; Thuesen og Feddersen, 2021). Meget landdistriktsforskning og mange landdistriktspolitikker er baseret på en forventning om det, vi kalder en neo-endogen selvfølgelighed, som handler om, at en stor del af ansvaret for landsbyudviklingen lægges over på landsbyaktørerne selv. Dette kan synes paradoksalt, da det jo i andre sammenhænge ikke vil anses som en legitim tilgang i en velfærdsstat og faktisk er det direkte modsatte af, hvordan man tilgår boligområdeudvikling i belastede byområder.

 **Den neo-endogene selvfølgelighed handler om, at en stor del af ansvaret for landsbyudviklingen lægges over på landsbyaktørerne selv**

I 2019 blev det imidlertid indføjet som et krav i planloven, at kommunerne skal gennemføre strategisk planlægning for landsbyer, som skal understøtte udviklingen af levedygtige lokalsamfund i landsbyer, fremme en differentieret

**ANNETTE AAGAARD THUESEN**

Lektor, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, [aat@sam.sdu.dk](mailto:aat@sam.sdu.dk)

**KASPER FRIIS BAVNBÆK**

Ph.d.-studerende, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, [kaf@sam.sdu.dk](mailto:kaf@sam.sdu.dk)

**EGON BJØRNHAVE NOE**

Professor, Center for Landdistriktsforskning, Institut for Sociologi, Miljø og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg, [enoe@sam.sdu.dk](mailto:enoe@sam.sdu.dk)

og målrettet udvikling af landsbyer og angive overordnede målsætninger og virkemidler for udviklingen af landsbyer (Erhvervsministeriet, 2020a, § 5 d).

Thuesen og Feddersen (2021) interviewede knap 40 planlæggere i land- og yderkommunerne om kommunernes begyndende tilgange til strategisk landsbyplanlægning i opstartsfasen efter kravet blev fastlagt. De beskrev, hvordan nogle kommuner anså, at de allerede havde været i gang med strategisk planlægning for landsbyer gennem mange år, hvorfor de bare overførte den hidtidige indsats til at indgå i kommuneplankravet. Andre kommuner havde elementer, som de forsøgte at sætte sammen til at udgøre den strategiske planlægning for levedygtige landsbyer. Igen andre kommuner anså, at de ikke havde ressourcerne til at håndtere den strategiske planlægning for landsbyer. Blot i to kommuner forventede man at ville differentiere omvendt af, hvad der havde været hidtidig praksis og altså forsøge at målrette indsatser mod landsbysamfund, som ikke ellers plejede at gøre opmærksom på sig selv. Det var indtrykket fra interviewrunden, at planlæggerne anså dette som svært at gå i gang med, og at kommunalpolitikere måske ikke var klar til at differentiere indsatser eksplicit.

I 2020 blev der gennemført en større spørgeskemaundersøgelse hos borgerforeninger og lokalråd i hele Danmark (Thuesen o.a., 2022). Vi vil i denne artikel bruge disse data til at analysere ”grundformen” hos danske lokalsamfund forstået som, i hvor høj grad de besidder forskellige former for social kapital og synes parate til at indgå i udvikling af deres områder ud fra de fordringer, den neo-endogene selvfølgelighed stiller.

**➤ Vi beskæftiger os med et styringsniveau – lokalsamfundsforeningerne – som ikke er en del af det formelle styringshierarki i Danmark. Det fungerer som en slags uformel supplerende politisk aktør i yderste led**

Modsat de andre artikler i temanummeret tager vi udgangspunkt i lokalsamfundsniveauet – oftest den geografiske afgrænsning sognet – som udgør rammen om borgerforeningers og andre gruppers lokale udviklingsarbejde. Det vil sige, vi beskæftiger os med et styringsniveau, som ikke er en del af det formelle styringshierarki i Danmark, men i dag fungerer som en slags uformel supplerende politisk aktør i yderste led efter enten at have mistet sin formelle status i strukturreformerne i 1970 eller 2007. Det er fra forskellig side blevet betonet, at lokalråd, borgerforeninger og lignende kan noget, som geografisk og befolkningsmæssigt store kommuner ikke er i stand til (Agger o.a., 2010). Samtidig er det dog også blevet påpeget, at foreningerne er udfordrede på grund af mangel på ildsjæle og andre frivillige (EnviroConsult, 2012).

### **Neo-endogen selvfølgelighed og lokal handlekraft**

Inden for den rurale sociologiske forskning er der opstået forskellige udviklingsteoretiske tilgange (Gkartzios og Lowe, 2019). Først dominerede en ekso-

gen tilgang i 1960'erne og fremefter og derefter en endogen tilgang i 1990'erne. Eksogen udviklingsteori antager, at udviklingen finder sted og bør støttes i centrale vækstområder, hvorefter virkningerne vil sprede sig til mere perifere lokalområder. Det betyder, at beslutningskraften er distanceret fra lokalområdet. Endogen udviklingsteori understreger, at udvikling af landdistrikterne skal baseres på, aktivere og inddrage lokale ressourcer. I 2000'erne dukkede et neo-endogent udviklingsperspektiv op, som også indebærer, at udvikling skal være lokalt forankret, men derudover skal den være udadvendt og omfavne eksterne aktører og forhold (Ray, 2006).

I forhold til den endogene og neo-endogene udviklingsteori er der to forskellige dimensioner i spil. Den ene har rod i den emancipatoriske tilgang, der handler om at frisætte periferien fra centerets magt og udbytning, hvilket f.eks. ses i ideen omkring frikommuner og frilandsbyer (Indenrigs og Boligministeriet, 2021). Den anden har rod i den neoliberale vending og opkomsten og udbredelsen af new public management, der antager, at vi får mest muligt velfærd/vækst af at støtte de ressourcer, der er, og ved at lade områderne konkurrere om tildeling af ressourcer til udvikling. Centralt i begge dimensioner står lokalsamfundenes evner til at omfavne muligheder til fremme af fælles mål. Samtidig hermed lægger det også forpligtigheden for den lokale udvikling over på lokalsamfundene selv, og man hylder gennem landsbykonkurrencer og puljer de lokalsamfund, der klarer sig bedst (Nørgaard og Thuesen, 2021). Ray (2006) fremhæver, at det er et centralt element i den neo-endogene udviklingstilgang, at lokalområder "... har eller skal erhverve kapacitet til at påtage sig et vist ansvar for at skabe sin egen socioøkonomiske udvikling" (2006: 279, oversat af forfatterne), hvilken han også kæder sammen med social kapital begrebet.

## Social kapital

Bourdieu (1986) har arbejdet med social kapital som en del af en teori om reproduktion af klassesdelte samfund, hvor han skabte en opdeling af kapitalbegrebet i både et materielt og ikke-materielt fænomen (Svendsen og Svendsen, 2004). Putnam (2000) har nået et bredt publikum ved at fremhæve social kapital som opbygning og opretholdelse af sociale netværk med fokus på gensidighed og tillid og ved at fremhæve forskellige dynamikker inden for skabelsen af social kapital. Putnam introducerede en skelnen mellem brobyggede og bindende social kapital. Førstnævnte er en inkluderende dynamik; at bygge broer og åbne nye døre, og sidstnævnte er "superlim", der skaber loyalitet internt i grupper, men også kan skabe et modsætningsforhold til folk udenfor gruppen (Putnam, 2000). Binding og brobygning er naturlige dynamikker i sociale netværk og er ikke enten-eller-fænomener, men dimensioner, der forekommer mere eller mindre. Det skaber mulighed for at sammenligne disse forskellige former for social kapital i samfundsdynamikken (Putnam, 2000), hvilket også er det, vi forfølger i denne artikel med vores undersøgelse af lokalsamfunds sociale kapital som en del af en diskussion af opmærksomhedspunkter i den neoendogene selvfølghed. Skabelsen af social kapital



gennem brobygnings- og bindingsstrategier handler også om at knytte an til mennesker uden for ens egne sociale og politiske sfærer (Putnam, 2000).

Som nævnt indbefatter neo-endogen udvikling, at både interne og eksterne agenter er afgørende for vellykkede resultater. Bindings- og brobygningsdimensionerne er begge horisontale. Woolcock (2001) har bidraget ved at tilføje begrebet linking, som en vertikal dimension. Linking er at have kapacitet til at nå ud til ressourcer fra formelle institutioner, der kan hjælpe lokalsamfundet med information og ideer (Woolcock, 2001). Woolcock, hvis forskningsfelt er tredje verdenssamfund, skriver om vigtigheden af vertikal linking: “Top-down ressourcer og bottom-up kapacitetsopbygning skal være i et dynamisk og samarbejds-mæssigt forhold for at samle den vifte af mennesker og ressourcer, der er i stand til at overvinde problemer eller udnytte muligheder” (Woolcock, 1998: 185, oversat af forfatterne).

Woolcock skaber hermed fokus på både den strukturelle ramme og ressourcerne på makroniveau og de tilgængelige ressourcer blandt civile og understreger gennem sit begreb vertikal linking, at støtte af netværksstrukturer kan tilføje gavnlige resultater til lokalsamfund.

Med udgangspunkt i Putnams bindende og brobyggende social kapital begreb med tilføjelse af Woolcocks begreb linking vil vi i denne artikel analysere og diskutere betydningen af social kapital i forhold til lokal udvikling og ikke mindst, hvad det genererer af forskelle.

### Spørgeskemadata fra centrale civilsamfundsaktører

Artiklens data indsamledes via en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse som en tværsnitsundersøgelse hen over sommeren 2020. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen findes i CLF-Rapport 80 (Thuesen o.a., 2022). I alt besvarede 58 procent eller 845 af danske borgerforeninger, lokalråd, beboerforeninger, bylaug osv. et spørgeskema via SurveyXact. 81 procent af besvarelserne er foretaget af foreningens forperson. De øvrige 19 procent er hovedsageligt besvaret af næstformanden eller kassereren. Foreningerne i spørgeskemaundersøgelsen falder alle ind under betegnelsen lokalsamfundsforeninger, defineret som følger:

*”Lokalsamfundsforeninger er oftest almene foreninger valgt eller på anden måde anerkendt af borgerne i et geografisk afgrænset lokalområde. Foreningerne tager sig af opgaver, som vedrører lokalområdets samlede udvikling, og varetager i større eller mindre grad dialogen med kommunen om lokalområdets generelle udvikling” (Thuesen o.a., 2022: 10).*

Spørgeskemaet indeholder en række spørgsmålsbatterier, hvor vi antager, at de forskellige spørgsmål afdækker forskellige aspekter af de tre former for social kapital. Vi har anvendt faktoranalysemodulen i SPSS®. Lidt forenklet tager faktoranalyse udgangspunkt i korrelationen i svarmønstrene mellem de enkelte variable og bundter de variable eller svarmønstre, der ligger tættest på

hinanden i nye, men færre, variable eller såkaldte faktorer. De underliggende faktorer, som vi har genereret via faktoranalysen, tolker vi herefter som et udtryk for svarpersonens generelle vurdering af lokalforeningens henholdsvis bindende, brobyggende og linking social kapital, der herefter kan anvendes som et groft estimat til at karakterisere foreninger, der scorer højt på de forskellige former for kapital

Tolkningen af de fremanalyserede faktorer bygger således på de variable, der har bidraget til den nye faktor. Varimax-metoden er brugt til at rotere faktorerne for at undgå korrelation mellem faktorerne under de respektive kapitaller. Da analysen er eksplorativ, er variable, der øver indflydelse på flere faktorer, medtaget grundet et ønske om transparens, da der ikke er et ønske om et prædiktivt værktøj, men snarere en undersøgelse af de sociale kapitalers indflydelse på oplevelsen af de resultater, der opnås i foreningerne. Til dette anvendes ANOVA-test og t-test på de enkelte faktorer.

## Graden af social kapital i lokalsamfundene

Det første batteri består af spørgsmål, der alle handler om det lokale samarbejde i forhold til foreningen. Faktoranalysen af dette batteri (tabel 1) kom ud med to betydende underliggende faktorer, hvor den første primært handler om lokal opbakning, og den anden faktor handler om det interne samarbejde i foreningen, begge udtryk for den bindende sociale kapital.

Tabel 1: Faktorer for bindende social kapital

Oplever du følgende som let eller svært:	Faktor navngivning	
	Lokal opbakning	Internt samarbejde
At få lokalbefolkningen til at deltage i vores aktiviteter	,805	
At få lokalbefolkningen til at bidrage med frivilligt arbejde	,736	
At finde medlemmer til foreningens bestyrelse	,725	
At sikre foreningens synlighed i lokalområdet	,713	
At finde ud af hvilken rolle foreningen skal spille i lokalområdet	,498	,468
At få nye ideer til løsning af lokalrådets udfordringer	,489	,261
At få foreningens økonomi til at løbe rundt	,383	
At skabe et godt samarbejde i bestyrelsen		,901
At blive enige når vi tager beslutninger i bestyrelsen		,898
Procent af variation	31,80	21,98

Ekstraktionsmetode: Principal Component Analysis.  
 Rotations Metode: Varimax med Kaiser Normalisering.  
 Kun værdier over 0,2 medtaget  
 Cronbach Alpha: 0,787

Det andet batteri af spørgsmål handler om foreningens samarbejde med andre foreninger og organisationer, dvs. spørgsmålene handler alle om forskellige aspekter af brobyggende social kapital (tabel 2). Her kom analysen ud med tre betydende faktorer, hvor den første handler om lokalt samarbejde med andre foreninger, den anden handler om samarbejde med andre foreninger regionalt, og den tredje handler om samarbejde med erhvervslivet.

Tabel 2: Faktorer for brobyggende kapital

Hvordan og i hvilken grad indgår din forening i samarbejde med andre lokale og frivillige aktører?	Faktornavngivning		
	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv
Vi samarbejder med menighedsrådet gennem arrangementer	,861		
Vi samarbejder med menighedsrådet om lokaler	,804		
Vi samarbejder med foreningerne i vores eget lokalområde om lokaler	,623	,258	,304
Vi samarbejder med foreningerne i vores eget lokalområde gennem arrangementer	,564	,325	,318
Vi samarbejder med foreninger i nabolokalområder om interessevaretagelse overfor kommunen		,852	
Vi samarbejder med foreninger i nabolokalområder om konkrete arrangementer		,784	
Vi samarbejder med hele kommunens lokalrådslignende foreninger i en fælles organisering/et råd		,755	
Vi samarbejder med det lokale erhvervsliv om lokaler			,836
Vi samarbejder med det lokale erhvervsliv gennem arrangementer	,248		,786
Procent af variation	24,51	23,49	16,95

Ekstraktionsmetode: Principal Component Analysis.  
 Rotations Metode: Varimax med Kaiser Normalisering.  
 Kun værdier over 0,2 medtaget  
 Cronbach Alpha: 0,772

Det tredje batteri af spørgsmål handler om forskellige aspekter af samarbejde med kommunen. Her viser faktoranalysen (tabel 3), at der er en stærk korrelation mellem alle svarene, og svarmønstrene kan dermed reduceres til én underliggende faktor som et udtryk for graden af linking kapital i forhold til kommunen.

Tabel 3: Faktorer for linking kapital

Hvad oplever du i din forenings kontakt med kommunen?	Faktornavngivning
	Samarbejde kommune
Kommunen indgår i et ligeværdigt samspil med de lokalrådslignende foreninger	,823
Vi tages med på råd ved afgørelser af betydning for lokalområdet	,789
Kommunen informerer os om spørgsmål af betydning for vores lokalområde	,770
Kommunalpolitikere har viden om de lokalrådslignende foreningers rolle	,765
Kommunen anerkender værdien af vores frivillige arbejde	,762
De ansatte i forvaltningen har viden om de lokalrådslignende foreningers rolle	,761
Der er ansat personer i kommunen til at understøtte vores arbejde	,744
Kommunen bidrager med penge til udviklingen af vores lokalområde	,684
Procent af variation	58,48

Ekstraktionsmetode: Principal Component Analysis. Cronbach Alpha: 0,896

I tabel 4 er der vist en korrelationsanalyse mellem de seks faktorer (da det er en ensidet tabel vises lokal opbakning kun lodret og samarbejde med kommunen kun vandret). Korrelationen mellem faktorerne er relativ lav, hvilket vil sige, at de er udtryk for noget forskelligt, hvilket også blev sikret ved varimax

rotationerne. Den begrænsede korrelation er dog også logisk, da det antages, at de forskellige typer af social kapital har en vis indflydelse på hinanden. Hvis foreningen scorer højt på en kapital, scorer den naturligt også højere på andre, hvilket er udtrykt her ved den positive korrelation. For eksempel ses det at samarbejde med andre foreninger regionalt er korreleret med det at samarbejde med kommunen, hvilket kan være et udtryk for, at det er samme typer af kompetencer, der kræves for denne type brobyggende og linking kapital.

Tabel 4: Korrelationskoefficienter (Pearsons) for faktorscores for sociale kapitaler

	Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv
Internt samarbejde	0,003				
Samarbejde foreninger lokalt	,183**	0,054			
Samarbejde foreninger regionalt	,086*	,109**	0,002		
Samarbejde erhvervsliv	,157**	0,069	0,004	-0,004	
Samarbejde kommune	,149**	,085*	,166**	,265**	,094*

Parvis ekskludering af "missing values" min. n629 max. n799

\*\* p<0,01 (2-sidet) \* p<0,05 (2-sidet)

Nu har vi således nogle estimater for foreningernes sociale kapital. Det er interessant at se nærmere på, hvad det så betyder for de resultater, foreningerne opnår. Hvis vi først ser på, hvem der har fået udarbejdet en konkret udviklingsplan for området, er det ikke overraskende hos de foreninger, der scorer højt på brobyggende og linking kapital, at der er størst sandsynlighed for, at man har fået udarbejdet en udviklingsplan (tabel 5). Dog er der ved god lokal opbakning også større sandsynlighed for en udviklingsplan. De interne udfordringer med samarbejde i bestyrelsen og samarbejdet med andre lokale foreninger synes at være generelt ukorrelerede med at have en udviklingsplan. Dette peger mod, at jo bedre foreningerne er til samarbejde i form af brobyggende og linking social kapital, jo større sandsynlighed er der for at have udarbejdet en udviklingsplan, men at den lokale opbakning også er vigtig.

Tabel 5: Sammenligning af gennemsnitsscoren på de seks faktorer af social kapital i forhold til, om man har udarbejdet en udviklingsplan eller ej

Har jeres lokalområde en lokal udviklingsplan / landsbyplan, hvor I sammen har formuleret visioner for lokalområdets udvikling?		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
Nej + ved ikke	Gns.	-0,16*	-0,08	-0,06	-0,22*	-0,18*	-0,15*
	n	327	327	321	321	321	246
Ja	Gns.	0,12*	0,03	0,06	0,14*	0,11*	0,24*
	n	472	472	476	476	476	415
Total	n	799	799	797	797	797	661

T-test for gennemsnit i hver kolonne.

\* Indbyrdes forskel mellem svar på udviklingsplan for respektive sociale kapitaler (p<0,05)

Det fører naturligt over til at se på sammenhængen mellem de sociale kapitaler og tilfredshed med samarbejde med kommunen (tabel 6). For det første er det interessant at bemærke, at de foreninger, der angiver at være meget tilfredse med samarbejdet med kommunen, scorer højt på alle dimensioner af social kapital på nær samarbejdet med erhvervslivet. Ikke overraskende ser vi den stærkeste sammenhæng mellem tilfredshed med samarbejdet med kommunen og foreningens linking kapital i forhold til samarbejde med kommunen. Det er også interessant at iagttage, at der ikke er en lineær sammenhæng mellem tilfredshed og graden af social kapital. Dette gælder især for samarbejde med andre foreninger lokalt, der både er positivt korreleret med meget tilfreds og meget utilfreds. Dette kan tolkes derhen, at foreninger, der er stærke på brobyggende social kapital, enten opnår et rigtigt godt samarbejde med kommunen eller er i konflikt med kommunen i forhold til det, man kæmper for at opnå.

Tabel 6: Sammenhængen mellem tilfredshed med samarbejdet med kommunen og social kapital

I hvilken grad er du samlet set tilfreds med din forenings samspil med kommunen? - (Vælg ét svar)		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
1) Meget utilfreds	Gns.	0,12	-0,05	0,31 <sup>(2)</sup>	-0,05	-0,13	-0,34 <sup>(2,3,4,5)</sup>
	n	32	32	33	33	33	28
2) Utilfreds	Gns.	-0,20 <sup>(4)</sup>	0,08	-0,24 <sup>(1,4)</sup>	-0,10 <sup>(4)</sup>	-0,10	-0,84 <sup>(1,3,4)</sup>
	n	133	133	137	137	137	115
3) Tilfreds	Gns.	-0,03 <sup>(4)</sup>	-0,10 <sup>(4)</sup>	0,00 <sup>(4)</sup>	-0,03 <sup>(4)</sup>	0,01	0,12 <sup>(1,2,4,5)</sup>
	n	409	409	412	412	412	340
4) Meget tilfreds	Gns.	0,33 <sup>(2,3,5)</sup>	0,22 <sup>(3,5)</sup>	0,26 <sup>(2,3,5)</sup>	0,25 <sup>(2,3,5)</sup>	0,11	0,98 <sup>(1,2,3,5)</sup>
	n	171	171	167	167	167	153
5) Ved ikke	Gns.	-0,36 <sup>(4)</sup>	-0,31 <sup>(4)</sup>	-0,29 <sup>(4)</sup>	-0,38 <sup>(4)</sup>	-0,16	-0,97 <sup>(1,3,4)</sup>
	n	54	54	48	48	48	25
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test.

<sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Meget utilfreds. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Utilfreds. <sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Tilfreds. <sup>4</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Meget tilfreds. <sup>5</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Ved ikke.

Ser vi endelig på sammenhængen mellem tilfredshed med egne resultater og graden af social kapital (tabel 7), finder vi en tydelig positiv sammenhæng mellem alle tre dimensioner af social kapital og det at svare ”meget tilfreds” med egne resultater. Det er især for bindende social kapital i form af lokal opbakning og linking social kapital i form af samarbejde med kommunen, at vi finder den stærkeste sammenhæng. Den ovennævnte mangel på linearitet viser sig endnu stærkere her, hvor foreninger, der er utilfredse, scorer meget lavt på alle dimensioner, mens foreninger, der er meget tilfredse og meget utilfredse, scorer relativt højt på de fleste dimensioner af social kapital. Dette understøtter ovennævnte tolkning af, at der er en række foreninger, der er stærke

på social kapital, som kæmper for deres sag uden nødvendigvis at lykkes med det.

Tabel 7: Sammenhængen mellem tilfredshed med egne resultater og graden af social kapital

I hvilken grad er du samlet set tilfreds med de resultater, din forening skaber? (Vælg et svar)		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
Meget utilfreds	Gns.	0,80(2,3,5)	0,19(2,5)	0,27(2)	-0,18	0,17	0,28
	n	28	28	26	26	26	23
Utilfreds	Gns.	-0,86(1,3,4)	-0,61(1,3,4)	-0,44(1,4)	0,10	-0,39(4)	-0,41(4)
	n	45	45	44	44	44	36
Tilfreds	Gns.	-0,20(1,2,4)	-0,10(2,4,5)	-0,05	-0,04	-0,14(4)	-0,01(4)
	n	424	424	431	431	431	350
Meget tilfreds	Gns.	0,41(2,3,5)	0,26(2,3,5)	0,15(2)	0,06	0,25(2,3)	0,31(2,3)
	n	285	285	283	283	283	243
Ved ikke	Gns.	-0,71(1,4)	-1,09(1,3,4)	-0,18	-0,29	-0,32	-0,35
	n	17	17	13	13	13	9
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test.

<sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Meget utilfreds. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Utilfreds. <sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Tilfreds. <sup>4</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Meget tilfreds. <sup>5</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Ved ikke.

Analyserne viser således, at der er forskel på graden af social kapital blandt de foreninger, der har været med i undersøgelsen, hvor gode man er til at samarbejde med kommunen og graden af tilfredshed med de resultater, man har opnået. Spørgsmålet er nu, hvad der karakteriser foreninger med høj social kapital. Vi har gennemført en række analyser for at blive klogere på det ud fra de data, der er til rådighed i vores spørgeskema.

Analyseret i forhold til region er der ingen nævneværdige forskelle for de fem regioner, når man ser bort fra Region Hovedstaden, der scorer lidt lavere, hvad angår samarbejde med kommunen (tabel 8). Analyseret i forhold til befolkningstæthed med udgangspunkt i EUROSTAT's Deburba-definitioner (tabel 9) finder vi heller ikke de store forskelle, bortset fra når det gælder samarbejde med andre foreninger regionalt, det vil sige de faktorer, der primært afspejler den brobyggende kapital, hvor det er tættest befolkede områder, der scorer højest. Dette kan umiddelbart være overraskende, da vi må forvente, at det er i de mere tyndt befolkede områder, at der er den største gevinst og behov for at samarbejde. Samarbejde med erhvervsliv gøres dog i lidt højere grad i de tyndtbefolkede områder, hvilket også ses i forhold til afstand til kommunens primære rådhus (tabel 10). Her viser vores analyser, at der er svag sammenhæng med, at jo længere væk, foreningerne befinder sig fra kommunkontoret, jo højere scorer de på samarbejde med erhvervslivet. Disse resultater kan samlet tolkes som, at enten er behovet for samarbejde med det lokale erhvervsliv større i de mindre samfund, eller også er det mere tilgængeligt.



Men generelt set er der ikke de store forskelle i social kapital, når der ses på de geografiske variable.

Tabel 8: Region og former for social kapital

Region		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
Region Hovedstaden	Gns.	,11	-,17	-,02	,11	-,10	-,33(3)
	n	62	62	60	60	60	47
Region Sjælland	Gns.	-,10	-,04	,03	-,08	-,12	,09
	n	131	131	129	129	129	112
Region Syddanmark	Gns.	,02	-,03	-,07	,10	,01	,21(1)
	n	229	229	231	231	231	201
Region Midtjylland	Gns.	,10	,02	,05	-,05	,11	,09
	n	239	239	242	242	242	197
Region Nordjylland	Gns.	-,13	,04	,08	-,06	-,10	,05
	n	138	138	135	135	135	104
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test.

<sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Region Hovedstaden. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Region Sjælland.

<sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Region Syddanmark. <sup>4</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Region Midtjylland.

<sup>5</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Region Nordjylland.

Tabel 9: Befolkningstæthed (Eurostat Degurba) og former for social kapital

EUROSTAT Degurba		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
Tæt befolkede områder	Gns.	-,10	,14	,19	,27 <sup>(3)</sup>	-,11	,11
	n	77	77	73	73	73	70
Mellembefolkede områder	Gns.	,00	-,06	-,02	,17 <sup>(3)</sup>	-,18 <sup>(3)</sup>	,06
	n	220	220	217	217	217	181
Tyndt befolkede områder	Gns.	,02	-,02	,00	-,11 <sup>(1,2)</sup>	,08 <sup>(2)</sup>	,10
	n	502	502	507	507	507	410
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test.

<sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,01$ ) fra Tæt befolkede områder. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,01$ ) fra Mellembefolkede områder.


<sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,01$ ) fra Tyndt befolkede områder.

Tabel 10: Afstand til primære rådhus og former for social kapital

Afstand til primære rådhus		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
1) 0-5 km	Gns.	-,043	-,093	-,236	-,058	-,181	-,058
	n	85	85	82	82	82	73
2) 6-10 km	Gns.	-,009	-,032	,082	,039	-,193(4)	-,056
	n	183	183	183	183	183	154
3) 11-15 km	Gns.	-,035	-,016	,044	-,012	,018	,191
	n	197	197	193	193	193	157
4) 16 km eller mere	Gns.	,047	,018	,011	-,005	,123(2)	,161
	n	334	334	339	339	339	277
Total		n	799	799	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test. <sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra 0-5 km. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra 6-10 km. <sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra 11-15 km. <sup>4</sup>Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra 16 km eller mere.

Et andet interessant spørgsmål er, hvad det betyder, hvilken form for forening der er tale om. Spørgeskemaet afspejler, at der er mange forskellige typer og former for organisering af disse foreninger, men også at det varierer fra kommune til kommune, hvad foreningerne kalder sig, og hvordan de er formaliserede. Det er derfor interessant at undersøge, om type af forening er associeret med de forskellige dimensioner af social kapital (tabel 11). Der, hvor vi ser de største forskelle, er igen der, hvor det handler om linking kapital. Det ses, at lokalråd og lignende scorer højere på brobyggende og linking kapital, set i forhold til borgerforeninger og lignende. Foreningsstrukturen ses derfor som en vigtig del af, hvilke samarbejder der fordres.

 Det ses, at lokalråd og lignende scorer højere på brobyggende og linking kapital, set i forhold til borgerforeninger og lignende. Foreningsstrukturen ses derfor som en vigtig del af, hvilke samarbejder der fordres

Tabel 11: Sammenhæng mellem type af forening og former for social kapital

Betegnelse for foreninger, reduceret til tre grupper.		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
1) Lokalråd og lign.	Gns.	-0,03	0,01	0,04	0,36(2)	-0,03	0,22(2)
	n	286	286	293	293	293	270
2) Borgerforeninger og lign.	Gns.	0,05	-0,01	0,04	-0,34(1,3)	0,00	-0,10(1,3)
	n	412	412	402	402	402	297
3) Andre	Gns.	-0,08	-0,10	-0,17	0,30(2)	0,04	0,34(2)
	n	101	101	102	102	102	94
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test.

1Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Lokalråd og lign. 2Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Borgerforeninger og lign.

3Forskellig ( $p < 0,05$ ) fra Andre.

Et sidste relevant spørgsmål at belyse i relation til graden af social kapital, er, hvad den humane kapital har af betydning. Et groft estimat for dette er forpersonens uddannelsesmæssige baggrund (tabel 12). Da det kun er forpersonens uddannelsesbaggrund, der er data for, er signifikansniveauet sat til 0,1. For det første er det interessant at hæfte sig ved, at der er en overvægt af forpersoner med mellemlang ( $n=294/799$ ) og lang videregående uddannelse ( $n=162/799$ ). Ikke overraskende har den uddannelsesmæssige baggrund størst betydning i forhold til den brobyggende kapital, hvor den gennemsnitlige score for dem med folkeskole som højeste uddannelse for samarbejder med andre foreninger regionalt er -0,39 og for de med kort videregående uddannelse er 0,31. Dette set i forhold til de med lang videregående uddannelse som scorer 0,13. Den humane kapital kan derfor i nogen grad ses som udslagsgivende for, hvilke samarbejder der opstår mod andre aktører. At forskellene ikke ses mere tydeligt, skyldes en generelt flad fordelingskurve, når det kommer til uddannelsesbaggrundens indflydelse på de sociale kapitaler.

Tabel 12: Uddannelsesbaggrund og former for social kapital

Hvad er din højest gennemførte uddannelse?		Lokal opbakning	Internt samarbejde	Samarbejde foreninger lokalt	Samarbejde foreninger regionalt	Samarbejde erhvervsliv	Samarbejde kommune
1) Folkeskole	Gns.	-0,03	0,04	-0,20	-0,39(3,5,6)	-0,03	-0,26
	n	51	51	54	54	54	45
2) Gymnasial uddannelse	Gns.	0,41	-0,50	0,08	0,26	-0,02	0,02
	n	13	13	15	15	15	12
3) Erhvervs-/lærlinge-/kontoruddannelse	Gns.	-0,17(5)	-0,07	0,04	0,07(1,4)	0,07	0,12
	n	172	172	169	169	169	135
4) Kort videregående uddannelse	Gns.	0,01	-0,08	0,08	-0,31(3,5,6)	0,07	0,07
	n	107	107	107	107	107	85
5) Mellemlang videregående uddannelse	Gns.	0,08(3)	0,07	0,00	0,05(1,4)	0,01	0,13
	n	294	294	292	292	292	246
6) Lang videregående uddannelse	Gns.	0,02	-0,05	0,01	0,13(1,4)	-0,16	0,13
	n	162	162	160	160	160	138
Total	n	799	799	797	797	797	661

ANOVA-test i hver kolonne med efterfølgende post-hoc test. <sup>1</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Folkeskole. <sup>2</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Gymnasial uddannelse. <sup>3</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Erhvervs-/lærlinge-/kontoruddannelse. <sup>4</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Kort videregående uddannelse. <sup>5</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Mellemlang videregående uddannelse. <sup>6</sup>Forskellig ( $p < 0,1$ ) fra Lang videregående uddannelse.

## Landsbyer, der "ridder på bølgen", og landsbyer, som er "i en bølgedal"

Den neo-endogene tilgang bygger som nævnt på en normativ ide om, at man i forhold til at støtte udvikling skal tage udgangspunkt i de lokale ressourcer og den lokale udviklingskapacitet. Det lyder sympatisk, men kræver lokal organisering og social kapital (Ray, 2006). Selv om analyserne må betragtes som et groft estimat for graden af social kapital, viser de mønstre i forhold til, at der er en sammenhæng mellem graden af social kapital i forhold til, om man har en lokal udviklingsplan og i forhold til tilfredsheden med de resultater, man opnår, men ikke mindst at der er en klar sammenhæng mellem social kapital og det samarbejde, man opnår med kommunen. Her er det især den brobyggende og linking kapital, der er afgørende for dette samarbejde. Forpersonens uddannelsesmæssige baggrund er svagt korreleret med især den brobyggende kapital, hvilket giver god mening, da det at samarbejde på tværs af foreningsskel kan kræve nogle formelle kompetencer for at knække koderne. Der er dog behov for yderligere undersøgelser, da forpersonens uddannelsesmæssige baggrund kun viser en svag tendens og som nævnt tidligere kun bruges her som et groft estimat for human kapital. Geografisk finder vi ikke de store forskelle i graden af social kapital, hverken målt i forhold til regioner, befolkningstæthed eller afstand til kommunekontoret. Samtidigt ses det dog, at selve foreningsstrukturen fordrer visse typer samarbejde særligt til det kommunale.

Det kommunale samarbejdes betingelser er derfor ikke lige, hvad angår formelle strukturer, og må påtænkes også at have en indflydelse på spørgsmålet om lige muligheder for ressourcetilførsler. Ray (2006) berører også denne risiko, idet han beskriver betingelserne for omfordeling i den neo-endogene tilgang: “Det er omfordeling, hvor de potentielle modtagere har ansvaret for at være partnere i processen; kun ved at organisere sig, så de bedre kan drage fordel af en intervention, vil de blive udvalgt til at indgå i processen” (Ray, 2006: 280, oversat af forfatterne)

## For at handlekraften stimuleres bredere i alle lokalsamfund og ikke blot i de stærkeste, er der brug for netværksunderstøttelse

Vores data viser, at man orienterer sig mod sådanne former for målrettede organiseringer i forskellig grad i lokalsamfund. Det er en udfordring, som man i de kommende processer for den strategiske landsbyplanlægning, bør være opmærksom på i kommunerne. Den neo-endogene udviklingstilgang har forsøgt at arbejde Bourdieus kapitalakkumuleringsperspektiv ”ind i en mere optimistisk udviklingsmodel” (Ray, 2006: 283), hvor lokalsamfund formodes at have handlekraft. Men for at handlekraften stimuleres bredere i lokalsamfund og ikke blot i de stærkeste, er der brug for netværksunderstøttelse. Blindt at antage, at alle lokalsamfund vil få lige muligheder for at deltage i udviklingsarbejde, ved for eksempel blot at acceptere ansøgninger til projektmidler, som foreslået af nogle kommuner (Thuesen og Feddersen, 2021), vil uundgåeligt bidrage til ulighed.

Hvis man som kommune vælger at tilgå strategisk landsbyplanlægning neo-endogent, så arbejder man for at styrke de lokale kapaciteter (Tanvig og Herslund, 2020). Hertil kan der anvendes en række virkemidler. Planer kan fungere som et virkemiddel, så hvordan laves der udviklingsplaner/landsbyplaner, og hvordan koordineres der med øvrige politikker i kommunen, som f.eks. landdistriktspolitikker, sundhedspolitikker (Thuesen og Andersen, 2021) og erhvervs politikker (Hedetoft og Brogaard, 2021)? Organisering kan fungere som et virkemiddel. Har man etableret en ensartet lokalrådsstruktur, eller opererer man i kommunen med en mere uensartet blanding af lokalråd og borgerforeninger? Har man etableret §17 stk. 4-udvalg, stående udvalg for landdistrikterne eller tværgående landdistriktsråd? Kommunikation og dialog er også et virkemiddel, så har man oprettet en hjemmeside/Facebookside for lokalsamfundene? Har man faste møder med lokalområdernes repræsentanter og politikere/forvaltningen? Facilitering kan være et virkemiddel, så udbydes der kurser, som kan understøtte lokalområdernes initiativer? Deltager de kommunale medarbejdere i møder i lokalområderne? Holder de oplæg om tematiske indsatser? Puljer kan også være et virkemiddel, så tilføres lokalsamfundsforeningerne midler, der kan understøtte deres arbejde? Findes der en kommunal pulje, som landsbyerne kan søge til deres projekter? Giver de kommunale medarbejdere sparring på ansøgninger til fonde?

En sådan netværksunderstøttelse finder sted allerede i forskellig grad kommunerne imellem. På baggrund af de opmærksomhedspunkter, vores data rejser, anbefaler vi, at kommunerne bruger anledningen opstået med deres nye ”landsbyansvar” til at genbesøge deres lokalsamfundsindsats. Et vigtigt fokuspunkt bør være at understøtte netværksstrukturer i kommunens lokalsamfund, så kommunerne ikke internt udvikler sig med en opdeling i ”hotspot” lokalsamfund, der formår at ”ride på bølgen” og ”notspot” lokalsamfund, der ikke formår at komme ud af ”bølgedalen”. Dette er ikke blevet mindre relevant nu, hvor energikrise og flygtningekrise kalder på lokalsamfundene, deres arealer og sociale kapital, i løsningen af store pressende samfundsudfordringer.

## Referencer

- Agger, Annika, Karl Löfgren og Jacob Torfing (2010), Nærdemokrati efter kommunalreformen – Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Bock, Betina (2016), “Rural marginalization and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection”, *Sociologia Ruralis*, 56(5): 552-75.
- Bourdieu, Pierre (1986), “The forms of capital”, i John Richardson, red., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood, pp. 46-58.
- EnviroConsult (2012), Nærdemokrati og lokalråd 2012 - eksempler fra 8 danske kommuner, Nærdemokrati.dk.
- Erhvervsministeriet (2020a), ”Bekendtgørelse af lov om planlægning”, LBK nr 1157 af 01/07/2020.
- Gkartzios, Menelaos og Phillip Lowe (2019), “Revisiting neo-endogenous rural development”, i Marc Scott, Nick Gallent og Menelaos Gkartzios, red., *The Routledge Companion to Rural Planning*, London og New York: Routledge Companion, pp. 159-69.
- Hedetoft, Anders og Rikke Brandt Broegaard (2021), Den kommunale landdistriktsindsats, Nexø: Center for Regional- og Turismeforskning (CRT).
- Indenrigs og Boligministeriet (2021), Mere liv i bymidter og landdistrikter, Regeringen og aftalepartierne, 29. november 2021.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021), Vejledning om strategisk planlægning for landsbyer. VEJ nr 10033 af 13/12/2021.
- Nørgaard, Helle og Annette Aa. Thuesen (2021), “Rural community development through competitions, prizes, and campaigns: The villagers’ perspective”, *Journal of Rural Studies*, 87: 465-73.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling alone - the collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.
- Ray, Christopher (2006), “Neo-Endogenous Rural Development in the EU”, i Paul Cloke, Terry Marsden og Patrick Mooney, red., *The Handbook of Rural Studies*, London: Sage, pp. 278-91.
- Svendsen, Gunnar og Gert Svendsen (2004), *The Creation and Destruction of Social Capital - Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions*, Cheltenham og Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Tanvig, Hanne og Lise Herslund (2020a), *Levedygtige landsbyer afhænger af lokal udviklingskapacitet*, Frederiksberg: Københavns Universitet.
- Thuesen, Annette og Pernille Andersen (2021), “Coordination of village plans and municipal rural and health policies: Can low-hanging fruit be picked?” *Sociologia Ruralis*, 61(1): 190-211.
- Thuesen, Annette og Marie Feddersen (2021), *At løfte blikket: Inspirationskatalog om strategisk landsbyplanlægning*, CLF Report series Nr. 76.
- Thuesen, Annette, Sanne Pedersen, Louise Levinsen, Marie Feddersen og Klaus Levinsen (2022), *Lokale med på råd og borgere i forening: kortlægning af lokalsamfundsforeningers udbredelse, karakteristika, aktiviteter og samarbejde*, CLF Report series Nr. 80.
- Woolcock, Michael (1998), “Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, 27: 151-208.
- Woolcock, Michael (2001), “The place of social capital in understanding social and economic outcomes”, *Canadian journal of policy research*, 2: 65-88.



# Regionalpolitik og statslige overførsler til kommunerne. Er landdistrikterne i fokus for de statslige regionalpolitikker og overførsler?

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

*Befolkningstilvækst og -fald er i centrum for diskussionerne om den regionale udvikling. Vilkkårene i landdistrikter og landkommuner har politisk opmærksomhed og bliver en del af diskussionen om sammenhængen og modstillingen mellem hovedstad og provins eller mellem by og land. Artiklen tager udgangspunkt i den strukturelle baggrund for den regionale udvikling samt i mulighederne for at påvirke de lokale strukturer. På dette grundlag gennemgås statslige initiativer og politikker, der sigter mod at påvirke erhvervs- og levevilkår i forskellige*

*kommuner. Regionalpolitik, centraliseringstendenser og de samlede overførsler til kommuner og landdistrikter fra staten og fra EU vurderes i forhold til udviklingen i landkommuner og landdistrikter. I artiklen peges der på, at rationale bag de statslige tilskud til kommunerne primært er at skabe mere ensartede økonomiske rammebetingelser for alle land- og bykommuners varetægelse af de kommunale opgaver, altså at fremme et lighedshensyn. Regionale- og landdistrikthensyn samt stedspolitik er kun i fokus for en lille del af de statslige tilskud.*

## Landkommunernes vilkår

Artiklen skitserer den strukturelle baggrund for landkommunernes vilkår i det urbaniserede samfund. Det påvises, at der er sket en markante centralisering af offentlig administration og service, der dog søges modvirket af regionalpolitiske initiativer.

Bloktilskud, mellemkommunal udligning og andre økonomiske overførsler fra stat til kommuner vurderes i forhold til de formål, der opfyldes med overførslerne. Det vurderes om landdistrikthensyn og regionaludvikling spiller en vigtig rolle. Afslutningsvis diskuteres landdistrikternes udviklingsperspektiver.

## Befolkningsudvikling i forskellige dele af landet

I Danmark har der, som i de fleste andre lande, været befolkningstab i landdistrikterne og i mindre byer i en årrække undtagen i slutningen af 1990'erne. I 2021 har der dog været en vækst på 7.500 i befolkningstallet i landdistrikterne. (DST2022) om denne udvikling blot hænger sammen med ændret flytteadfærd i forbindelse med Covid-pandemien, eller om der er et skift i bosætningsmønstret, må de kommende år vise.



I Danmark har der, som i de fleste andre lande, været befolkningstab i landdistrikterne og i mindre byer i en årrække undtaget i slutningen af 1990, erne og 2021

### HENRIK TOFT JENSEN

Lektor, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, htj@ruc.dk

### VIGGO PLUM

Docent Emeritus, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, plum@ruc.dk

### PETER SKRIVER

Lektor Emeritus, Institut for Mennesker og Teknologi, RUC, skriver@ruc.dk

Ser man på udviklingen i regionerne, er der skift mellem fremgang og tilbagegang i nogle af regionerne. Således var der f.eks. befolkningstilbagegang i det, der nu er Hovedstadsregionen i perioden 1970 til 1990 (Jensen o.a., 2018 s.7), mens der tilsvarende var fremgang i andre regioner. Regional udvikling er ikke en simpel lineær proces, men hænger sammen med konjunkturer, teknologisk udvikling og forskellige immaterielle udviklingstræk som kultur og sociale præferencer.

Det skaber optimisme, hvis der er befolkningsfremgang i enkelte landdistrikter eller småbyer. Dette bør imidlertid ikke betyde, at man overser, at store dele af landdistrikterne strukturæssigt har vanskelige vilkår.

Uden for de større byers pendlingsopland må der forsat forventes en befolkningsnedgang i landdistrikterne (Erhvervsministeriet, 2020).

### Landdistrikter og landkommuner i den regionale udvikling

Når den kommunale udvikling skal bedømmes, er der en række faktorer, der må inddrages. Først og fremmest udviklingen i de enkelte kommuners befolkningstal, antal arbejdspladser, pendlingsmuligheder og udviklingen i boligpriserne (Jensen o.a., 2018). Det er disse faktorer, som staten, regionerne, kommunerne og fonde søger at påvirke gennem politikker, tilskud og planlægning. Dette sker inden for de rammer, som de aktuelle økonomiske strukturer (globale kriser mv.) og konjunkturer sætter for udvikling og aktiviteter. De statslige politikker er et ekstra vilkår, som alle kommuner inkl. landkommunerne må tage højde for.

Den strukturelle erhvervsudvikling og de statslige politikker bliver sammen med den lokale boligpris-, befolknings- og arbejdspladsudvikling vigtige faktorer, der danner bagtæppe for kommunernes handlingsrum. Der udgøres af lokal erhvervs politik, boligpolitik samt de lokale servicetilbud, inden for uddannelse, kultur og sport. Disse tilbud får en central plads, når steders attraktivitet skal udvikles, og er forhold, som lokale politikker og strategier kan påvirke. Handlingsrummet er dog begrænset af økonomiske muligheder.

I en norsk undersøgelse af ”Hvorfor vokser steder” fra Telemark Forskningscenter peges der på vilkår eller betingelser for vækst i befolkningstallet. En række af disse er strukturbestemte, mens andre kan påvirkes lokalt af en kommune og dens borgere (Vareide, 2018; Jensen o.a., 2020; Reg. Lab., 2021).

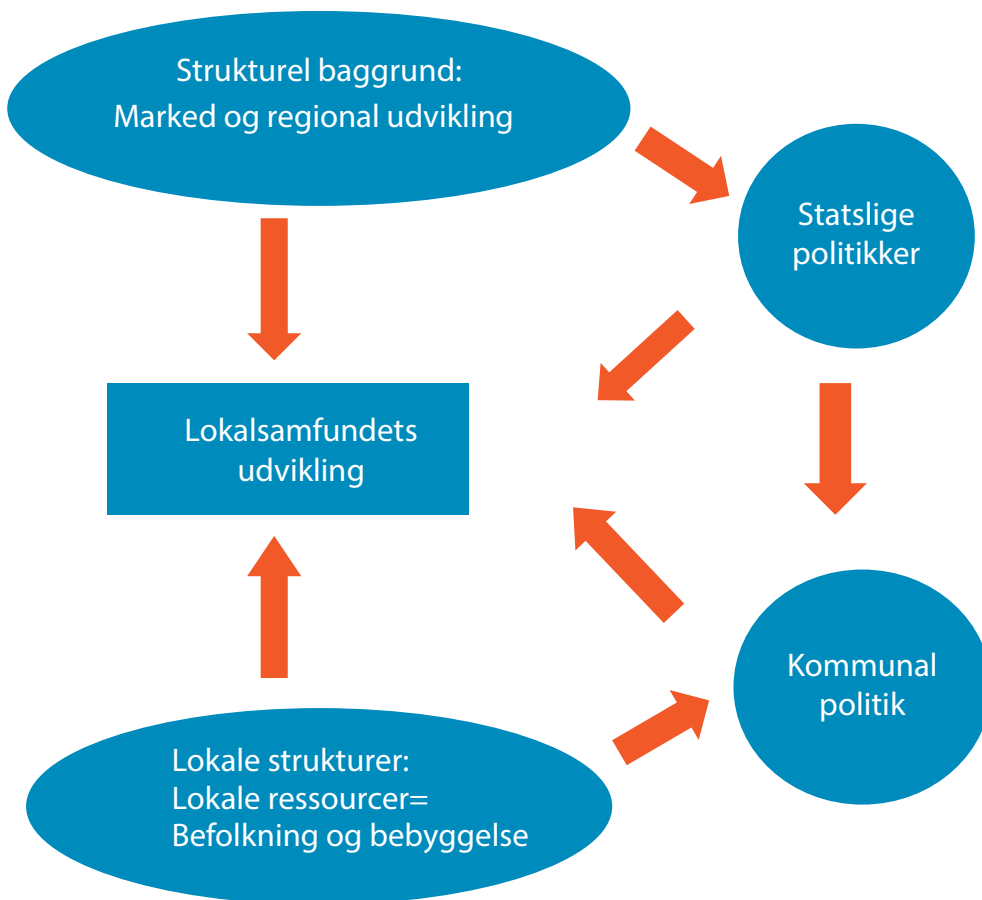
Der kan i forlængelse af disse undersøgelser peges på:

*Strukturelle forhold:* (i) stedets beliggenhed, f.eks. i nærheden af en større by eller en større arbejdsmarkedsregion, som har vækst i antal arbejdspladser; (ii) stedets adgang til statslig og regional uddannelses- og sundhedsservice; (iii) stedets befolknings alderssammensætning og (iv) stedets indkomstniveau og udviklingen i stedets ejendomspriser.

*Lokalt påvirkelige forhold:* (i) stedets vækst i antallet af arbejdspladser på lokale virksomheder pga. lokal erhvervspolitik; (ii) stedets udbud af boliger, der er til at betale, og adgang til god kommunal service som børneinstitutioner, skoler, fritidsmuligheder og muligheder for ældre; (iii) stedets vilkår for detailhandel og kulturliv og (iv) tiltrækning af flygtninge og indvandrere.

Relationen mellem strukturel baggrund og lokale forhold er illustreret i Figur 1.

Figur 1: Strukturel baggrund og lokale forhold.



Pilene demonstrerer den påvirkningsretning, der er betragtes som dominerende. Der vil være større eller mindre feedback relationer i forbindelse med alle pile.

### Hvorfor føres der regionalpolitik?

Regionalpolitik sigter mod at påvirke de strukturelle vilkår for udviklingen i forskellige dele af landet. Da det efter 2. verdenskrig i stigende grad blev tydeligt, at der var store forskelle mellem land og by og mellem Øst- og Vestdanmark, fandt mange, at der måtte gøres noget ved skævheden i beskæftigelse og levevilkår.

Et vigtigt resultatet blev ”Lov om Erhvervsudvikling” fra 1958. Loven gav mulighed for statsstøtte til oprettelse af industriarbejdspladser i de sydlige, vestlige og nordlige dele af Danmark. I 1972 afløstes den af en lov med flere virkemidler.

Der var imidlertid ikke enighed om egnsudviklingsstøttens muligheder for at begrænse ulighederne. I en artikel i tidsskriftet *Byplan* (1974) skrev en gruppe geografer en artikel med titlen ”Udligning af regionale forskelle – en umulighed under kapitalismen”. Der blev her lagt vægt på, at kapitalens og arbejdskraftens mere eller mindre frie bevægelighed umuliggør en egentlig regulering af den regionale udvikling. Pointen var, at de strukturelle markedsmæssige vilkår var umulige at ændre. Reguleringen af urbaniseringsprocessen er også vanskelig i andre samfundstyper, hvor der trods hårdhændede reguleringer er store befolkningsvandringer til de centrale byer.

I en status over effekten af egnsudviklingsstøtten (Maskell, 1983) konstateres det, at i perioden (1972-81) havde Egsudviklingsloven medvirket til en vækst på 5.449 industriarbejdspladser i egnsudviklingsområderne. Dette på trods af, at antallet af industriarbejdspladser i hele landet faldt med 64.392 primært i hovedstadsområdet. Om det var egnsudviklingsstøttens gunstige finansieringsvilkår, der betød vækst i erhvervsudviklingsområderne, eller om det var strukturelle forhold, der betød decentral vækst, er det ikke muligt at dokumentere.

*EU fører også regionalpolitik.* Regionalfonden og Socialfonden har betydelige økonomiske midler, som anvendes til at begrænse regionale og sociale forskelle mellem og inden for medlemslandene. Det er kun få midler, der kanaliseres til Danmark fra disse fonde. Fondene har større betydning for den regionale udvikling i andre europæiske lande.

*EU's landbrugspolitik* distribuerer meget store økonomiske midler til landbrug og dermed naturligvis til landdistrikterne. Samtidig påvirker støtten produktionsmønstret i landbrug og samhandlen med landbrugsprodukter. I 2022 modtog 31.000 landbrugsbedrifter i Danmark 5,8 mia. kr. i direkte EU-støtte (Finansloven, 2022). Her er tale om erhvervsstøtte, men den har naturligvis stor betydning for udviklingen og levevilkårene i landdistrikterne. Landbrugsstøtten er i gennemsnit ca. 190.000 kr. pr. landbrugsbedrift eller ca. 8.500 kr. pr. indbygger i landdistrikter. Der er meget store forskelle mellem, hvor meget hver bedrift modtager, idet arealet er en afgørende faktor for støttens størrelse. EU's landdistriktsprogram bidrager herudover med ca. 0,7 mia. kr. til de miljø- og udviklingsinitiativer, som de enkelte landbrug gennemfører.

## Centraliserings- og decentraliseringspolitik

En række statslige politikker har haft en betydelig indflydelse på centralisering og decentralisering af offentlige arbejdspladser. *Strukturreformen 2007* betød en reduktion af antallet af vigtige administrative kommunale centre fra 276 til 98. *Strukturreformen* betød også en reduktion fra 14 amtskommuner samt

Københavns- og Frederiksberg kommune til 5 regioner. Samme udvikling karakteriserede *retskreds-* og *politikredsreformerne*, hvor antallet af retskredse reduceredes fra 82 til 24, og antallet af politikredse reduceredes fra 54 til 12 med tilsvarende koncentrationer af regionale og statslige arbejdspladser.

➤➤ **En række statslige politikker har haft en betydelig indflydelse på centralisering og decentralisering af offentlige arbejdspladser. Strukturreformen 2007 betød en reduktion af antallet af vigtige administrative kommunale centre fra 276 til 98**

På det *militære område* er der nedlagt en række kaserner. Dette har naturligvis også haft stor betydning for de kommuner, der har mistet den militære aktivitet.

Flytningen af *skatteligningen* og *-opkrævningen* fra kommunerne til staten i 2005 betød ligeledes en centralisering af skattearbejdspladserne til færre arbejdssteder, på forskellige lokaliteter i Danmark uden for København (Jensen o.a., 2020: 26-7).

Oprettelsen af de store regionale *superhospitaller* har betydet en koncentration af hospitalsvæsenet og dets arbejdspladser. Store enheder har været på den politiske dagsorden, også når det gælder *kommunal service* som folkeskoler, daginstitutioner og plejehjem.

Det er ønsket om at rationalisere og reducere omkostningerne ved offentlig service, der driver værket. Samtidig er der et ønske om at skabe grundlag for at have mange kompetencer, specialiseringer og valgmuligheder på den enkelte lokalitet, hvor der udbydes offentlig service. Det er ikke blot specialiseringer og kompetencer, det drejer sig om, når der centraliseres, men også om mulighed for hurtig tilpasning af udbuddet til efterspørgslen. Der er mange kræfter, der trækker i retning af koncentration inden for offentlig service.

I de seneste år har der imidlertid været ført en vis sprednings- og dekoncentrationspolitik med beslutninger om at *flytte dele af centraladministrationen* fra København ud i landet til større og mindre byer. De udflyttede statslige arbejdspladser etableres i en række provinsbyer, men kun i begrænset omfang i landkommunerne og ikke i landdistrikterne.

Forventningerne var store i de kommuner, som modtog de statslige arbejdspladser. Det gav beskæftigelse, men statslige regler (f.eks. regler for statslige indkøb) forhindrer en tættere integration i de provinsbyer, som de statslige arbejdspladser flyttes til (Larsen, 2022).

Folketinget vedtog i 2021 *udflytningsplan for videregående uddannelser* for at modvirke den koncentration og centralisering, der var sket i universitetsbyerne. Sigtet var, at det ikke længere skulle være nødvendigt for alle unge at flytte for at tage en videregående uddannelse. Det har givet anledning til

omfattende diskussioner, hvor uddannelsesinstitutionernes ønsker om specialiserings- og valgmuligheder har stået over for et ønske om større regional balance i udbuddet af uddannelser. Studiemiljøet og studenterjobs i de store byer bliver også fremhævet som vigtigt. Især unge studerende bliver ved med at søge mod de store byers liv.

*Statslige infrastrukturinvesteringer* har en tydelig regional dimension. Nogle af disse investeringer mindsker afstandsfriktionen og forbedrer vilkårene for at bo i og pendle fra landdistrikter.

*Planloven* regulerer arealanvendelsen i Danmark. Reguleringen af arealanvendelsen i landzone og kystnærhedszonen har tidligere været ret restriktiv, når det gælder byggeri og anvendelse af landbrugsbygninger til andre formål end landbrug. En række regler i planloven blev oprindeligt indført for landzonen for at sikre det åbne land mod bebyggelse, der ikke var begrundet i landbrug og følgeerhverv. Dette medvirkede til at forhindre trafikgenererende aktiviteter i landzonen og til at forhindre nye servicekrav til kommunerne fra aktiviteter i landzonen. I de seneste ændringer af planloven er der åbnet muligheder for at anvende bygningsmassen i landzone til andre erhverv end landbrug.

➤➤ **Planloven regulerer arealanvendelsen i Danmark. Reguleringen af arealanvendelsen i landzone og kystnærhedszonen har tidligere været ret restriktiv, når det gælder byggeri og anvendelse af landbrugsbygninger til andre formål end landbrug**

Tilsvarende kan helårsboliger overgå til *flexboliger* (f.eks. sommerhusanvendelse), hvis der kan opnås kommunal tilladelse. Denne ændring i planloven sikrer bedre vedligeholdelse af bygningerne i landzonen og skaber dermed andre muligheder end nedrivning. Flexboligordningen sikrer derimod ikke mod afvandring fra landdistrikterne og de små byer, men ejerne er med til at fremme den lokale omsætning (Kristensen o. a., 2019).

Endvidere er der i 2010'erne af to omgange givet tilladelse til i alt 20 *forsøgsprojekter* i kystnærhedszonen for bebyggelser til turistformål.

*Alt i alt* er der en del statslige initiativer, der centraliserer udbuddet af statslig service. Omvendt er der initiativer, der dels sigter mod at modvirke resultaterne af denne centralisering og koncentration, der resulterer i et befolkningsfald i landdistrikterne, og dels begrænser de reguleringer, der fremmer forfald og fraflytning.





Alt i alt er der en del statslige initiativer, der centraliserer udbuddet af statslig service. Omvendt er der initiativer, der dels sigter mod at modvirke resultaterne af denne centralisering og koncentration, der resulterer i et befolkningsfald i landdistrikterne

### Statslige tilskud og kommunale udligningsordninger

Statslige tilskud til at fremme den kommunale service på prioriterede områder som f.eks. højt tilskud til eller refusion af lærerlønninger gjorde oprindelig kommunernes læreransættelser næsten uafhængig af kommunal økonomi. Ved kommunalreformen i 1970 ændredes dette forhold, i og med at mange tilskuds- og refusionsordninger blev erstattet af bloktilskud, der var relateret til beregnede udgiftsbehov frem for til de afholdte udgifter. (Andersen o.a., 1972).

*Bloktilskuddet til kommunerne* udbetales nu hovedsagelig som direkte afhængigt af befolkningstallet i kommunen. I 2022 udbetales i alt 85,6 mia. kr. i bloktilskud (Finansloven, 2022), heraf udbetales de 84,8 mia. kr. som direkte afhængig af befolkningstallet, mens 0,5 mia. udbetales til ø- og yderkommuner, og 0,3 mia. udbetales til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår, der hovedsagelig er landkommuner. (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021) (disse to beløb – i alt 0,8 mia. kr. – indgår i beløbene i ”*De direkte statslige overførsler til landkommuner og landdistrikter*” se næste side). Rationalet bag udbetalingen af bloktilskuddet er at gøre kommunerne lidt mindre afhængig af det lokale beskatningsgrundlag, idet der udbetales et bestemt beløb pr. indbygger ca. 15.500 kr. uafhængig af kommunens skatteindtægter. Bloktilskuddet skaber således indirekte mere lige vilkår for velfærdsservice. Det er kun 0,8 mia. kr. eller 0,9 pct. af bloktilskuddet, der har en direkte landdistriktsdimension.

For *regionernes* vedkommende sker det meste af deres finansiering via *bloktilskud*, der samlet udgør 105 mia. kr. (finansloven 2022) primært bestemt af befolkningens størrelse og alderssammensætning i de enkelte regioner – af ”objektive” udgiftsbehov. Der allokeres herudover 2 mia. kr. til udviklingsopgaver. Hertil kommer et tilskud på omk. 28 mia. kr. der er bestemt af regionens sociale sammensætning, sundhedstilstand samt en mindre del på ca. 2 mia, der er bestemt af befolkningstæthed og antal beboere på øer. I alt udbetale 135 mia. kr. til regionerne (Indenrigs- og Boligministerier (2021). Tilskuddene finansierer regionernes aktiviteter inden for hospitaler, sygehuse og sundhed. Rationalet er at søge at skabe lige adgang til sundhedsydelser.

*Den mellemkommunale udligning* flytter store økonomiske midler 21,3 mia. kr. direkte fra højindkomstkommuner til kommuner med lav gennemsnitlig indkomst og med en befolkning, der er udgiftskrævende bl.a. på grund af alderssammensætningen. Der lægges her vægt på, at forskellene i de sociale velfærdsydelser ikke bliver for store i Danmark. Af de 21,3 mia. kr. omfordeles ca.

60 pct. på grundlag af beskatningsgrundlaget og ca. 40 pct. på grundlag af udgiftsbehovet. Selvom udgiftsbehovet kan have en landkommunedimension, må det konstateres, at den mellemkommunale udligning først og fremmest mindsker forskelle i kommunernes økonomi og sikrer mere lige vilkår for velfærdservice. Kommuner med et stærkt beskatningsgrundlag må betale til kommuner med et ringere beskatningsgrundlag. Ligesom kommuner med en mindre udgiftskrævende befolkning f.eks. på grund af alderssammensætning må betale til kommuner, hvor befolkningen har en udgiftskrævende alderssammensætning (for uddybning se N. Pedersens artikel i dette nr. af Økonomi & Politik).

Andre udligningsordninger mellem kommuner vedrører *selskabsskat, dækningsafgift samt antallet af indvandrere, flygtninge og efterkommere*. Disse ordninger flytter ca. 4,5 mia. kr. mellem kommunerne. Her er rationalet igen, at de kommuner, der har store indtægter, bidrager til de kommuner, der har små indtægter, ligesom kommuner, der modtager mange indvandrere, får bidrag fra de kommuner, der modtager få.

*Andre generelle statslige tilskudsordninger* betyder en overførsel på ca. 10,5 mia. kr. til kommunerne (finansloven 2022). Dette er hovedsagelig til særligt højt politisk prioriterede velfærdsområder, som Folketinget ønsker at fremme. Tilskuddene gives bl.a. efter alderssammensætning.

*Statslige tilskud fra enkelte ministerier*. Ud over de ovenfor omtalte generelle tilskud er der nogle særlige tilskud fra enkelte ressortministerier. F.eks. overføres ca. 1 mia. kr. til fremme af minimumsnormeringer i daginstitutioner fra Børne- og Ungeministeriet til kommunerne. Folketinget har bedre normeringer som højtprioriteret område, derfor er der krav om indberetninger fra kommunerne og tilbagebetaling, hvis ikke kommunerne kan dokumentere, at der er afholdt udgifter svarende til formålet med tilskuddet. Herved tangerer tilskudsformen refusion.

*Den statslige finansiering af overførselsindkomster* som folkepension, kontanthjælp, Arnepension, dagpenge, efterløn mv. betyder en nettooverførsel af skattefinansierede midler til ældre og borgere med forskellige sociale problemer. Der er relativt mange af disse borgere i en del landkommuner. Omvendt betyder statens uddannelsesstøtte en overførsel af skattefinansierede midler til de store uddannelsesbyer. Førtidspension og flexydelse skal kommunerne nu finansiere af bloktilskuddet, altså af egne midler.

*De direkte statslige overførsler til landkommuner og landdistrikter mv.* udgør ca. 2,1 mia. kr. Heraf anvendes 1,5 mia. kr. til at støtte 32 udsatte ø- og yderkommuner med en høj landdistriktsgrad (landdistrikter og byer med mindre end 1.000 indbyggere) og mange ældre. Endvidere allokeres ca. 0,3 mia. kr. til kommuner med mindre øer og til ø-kommuner samt ca. 0,1 mia. kr. til færge-drift. Til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår udbetales 0,3 mia. kr. Disse kommuner er hovedsagelig landkommuner.

Hertil kommer landsbyfornyelsespuljen på 0,2 mia. kr. til nedrivningsstøtte. Puljen er et statsligt tilskud til godt halvdelen af landets kommuner, der har problemer med tomme utidssvarende boliger og driftsbygninger på landet og i landsbyer.

I 2022 er der etableret en pulje, der gør det muligt at få *statsgaranti* til lån ved boligkøb i landdistrikter. Rationalet bag denne pulje er, at det kan være vanskeligt at få bank- og kreditforeningslån til boliger i landdistrikter.

Der er en række mindre EU og statslige *puljer til borgerdrevne initiativer i landdistrikter*. Disse puljer kan medvirke til at kompensere for nogle af de ulemper, der er en følge af rationaliseringstiltag, kompetencekoncentration og stordrift. Fælles for disse særlige puljer er, at de kan søges af organisationer, ildsjæle samt små erhverv i landdistrikterne.

Ministeriet og 26 Lokale Aktions Grupper (LAG) forvalter en EU-pulje på 93 mio. kr. til udvikling af landdistrikterne. Følgende typer af projekter kan støttes: Udvikling af små virksomheder, erhvervssamarbejde, innovation og basale servicefaciliteter.

FAG, Fiskeriets Aktionsgrupper, fordeler 16 mio. kr. til havne og fiskeriformål.

En landdistriktpulje på 32,7 mio.kr. forvaltes af Ø-sekretariatet og skal dække en lang række formål som tilskud til erhverv, forskning og information i landdistrikter og på små øer.

Der er afsat en særlig pulje på 6 mio. kr. til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker.

I alt er der afsat i alt ca. 0,150 mia. kr. til særlige borgerdrevne aktiviteter i landdistrikter og på småøer (Finanslovsforslag, 2022, par. 13.71.01).

Tabel 1: Overførelser fra stat og mellem kommunaludligning til kommuner og landdistrikter, 2022, kroner.

Bloktilskud fra stat til kommunerne	Mellem kommunal omfordeling	Andre generelle statslige tilskud til kommuner	Direkte tilskud til kommuner samt ø- og landdistriktsudvikling m.v.
85,6 mia. (84,8 mia. fordeles efter kommuners befolkningstal, og 0,8 mia. flyttes til øer mv.).	21,3 mia. på baggrund af skattegrundlag og udgiftsbehov	Ca. 10,5 mia.	2,1 mia. til land- og økommuner + 0,3 mia. kr. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår.
	4,5 mia. på baggrund af forskel i virksomhedskat, flygtninge mv.	1 mia. fra Børne- og Ungeministeriet. Betinget af forbrug.	0,15 mia. direkte til borgerinitiativer i landdistrikter/ landsbyer og øer.( LAG mv.)

Der omfordeles i alt ca. 125 mia. kr. fra stat og kommuner til kommuner. Heraf er ca. 2,1 mia. øremærket til land- og økommuner til landdistriktsudvikling, 0,3 mia. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår samt 0,15 mia. kr. til lokale initiativer i landdistrikter, landsbyer og på øer (Finansloven, 2022). Det er ca. 2 pct. af den samlede omfordeling, der er direkte begrundet i steds-

politik, landdistriktsrationaler og udvikling i landkommuner, landdistrikter og på øer.

➤ Der omfordeles i alt ca. 125 mia. kr. fra stat og kommuner til kommuner. Heraf er ca. 2,1 mia. øremærket til land- og økommuner til landdistriktsudvikling, 0,3 mia. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår samt 0,15 mia. kr. til lokale initiativer i landdistrikter, landsbyer og på øer

Bloktilskud, kommunal udligning og andre statslige overførsler flytter skatteindtægter fra hovedstads- og storbykommuner til land- og oplandskommuner, samt til forstadskommuner med lav indkomst. Denne distribution af økonomiske ressourcer er med til at sikre den kommunale opgavevaretagelse i kommuner med svagt skattegrundlag.

### Levevilkår og velfærdsydelse i land-og yderkommuner er meget betinget af bloktilskud og udligning

De kommunale nøgletal (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022) viser, at det i gennemsnit kun er omkring 2/3 af omkostningerne i landkommunerne, som dækkes af landkommunernes skat mv., mens bloktilskud, mellemkommunal udligning og andre tilskud dækker resten.

Bloktilskud og udligningsordninger sikrer meget store indtægter til landkommuner, der får mellem 18.000 og 50.000 kr. i tilskud pr indbygger. Lavindkomstkommuner i storbyer med sociale problemer som Brøndby, Ishøj og Albertslund får tilskud på op til 43.000 kr. pr. indbygger. Bloktilskud og udligningsordninger dækker for nogle lavindkomstkommuner op til halvdelen af deres udgifter.

Udgiftsbehovet pr. indbygger opgøres i de kommunale nøgletal, det svinger fra 62.000 kr. i Egedal Kommune til 89.000 i Lolland og 88.000 i Brøndby. Udgiftsbehovet er meget domineret af alderssammensætning og socioøkonomisk struktur bl.a. i landkommuner (defineret af DS 2018) og i nogle københavnske forstadskommuner.

Den kommunale udligningsordning støder på modstand fra hovedstads- og storbykommuner med høj gennemsnitsindkomst. Omvendt peger landkommunerne på, at der sker en "eksport" af personer på offentlig forsørgelse fra de store bykommuner til landkommunerne. Enten som direkte kommunalt genereret "eksport" eller som flytninger. Flytninger kan være den eneste løsning for familier med lave indkomster, fordi de billige boliger findes i landkommunerne. "Eksporten" til landkommunerne belaster disse budgetter, især hvis det er førtidspensionister.

Uanset udligning og overførsler er der en lang række sociale og sundhedsmæssige vilkår i landdistrikterne, der er ringere end i det øvrige land, herun-

der især hurtig adgang til sundhedsydelser, uddannelser, arbejdsmæssige og andre levevilkårmæssige forhold. Det er tydeligt i den offentlige debat, at der er fokus på en række af disse forhold.

## Perspektiver for landdistrikter i fremtidens Danmark

På trods af de relativt små regionale forskelle i Danmark er der som nævnt politisk opmærksomhed omkring forskellene mellem land og by og mellem hovedstad og provins. Kåre Dybvad peger f.eks. på, at provinsen og dermed også en del landdistrikter understøtter den danske industrielle udvikling og eksport. Derfor argumenterer han for, at provinsen skal understøttes endnu mere målrettet fra centralt politisk hold for sikre relevant eksportvigtig lokal industri. (Dybvad, 2015).

Kun hvis Folketinget mere grundlæggende søger at modvirke de strukturelle mekanismer (se figur 1), som ”Hvorfor vokser steder” peger på, vil der være muligheder for ny udvikling i de mere perifere landdistrikter og landkommuner. Indtil da er det kun mindre hjælpeprogrammer som LAG-midler, landdistriktpuljen mv., der sammen med landkommunernes politik kan modificere/bremse den strukturelle nedgang for landdistrikter.

Derfor er det interessant at se på de muligheder, som aktive personer og kommuner kan arbejde med. Dels for at skabe mere fællesskab i de små landsbyer og landdistrikter, dels for at bremse affolkningen.

Ud fra cases fra Fur, Gedser, Rødding, Stadil, Vestervig og fem andre små byer har Hanne W. Tanvig lavet en model for udvikling af lokal strategisk kapacitet for vækst i små byer. Opgaven er udført for Indenrigsministeriet (Tanvig, 2008). Her er der samlet erfaringer fra landdistrikter, der har skabt initiativer for udvikling og måder at organisere sig på. Succeskriteriet er ikke befolkningsvækst, men mere spørgsmålet, om de lokale synes, det går bedre, så afvandring mindskes.

I ”Udkantsdanmark Myte eller realitet” er der beskrevet en række initiativer og opstillet lister over forskellige handlemuligheder for stat, regioner og kommuner inden for givne strukturelle vilkår. Der lægges særlig vægt på den mangfoldighed af initiativer, som kommuner og ildsjæle kan iværksætte, hvis de rigtige lokale vilkår er til stede (Jensen o.a. 2020: 59-68).

I mange kommuner er det et brændende spørgsmål, om der skal arbejdes for en koncentration af befolkningen i et vist antal byer, der er store nok til at have handelsliv, skole mv., eller om den nuværende spredte bosætningsstruktur skal fortsættes.

Der kan forsat forventes en afvandring fra mange landkommuner især fra de små landsbyer og landdistrikterne. I takt med denne afvandring nedlægges en del landbrugsbygninger. Såfremt der ikke sker radikale omlægninger i landbruget, vil udviklingen betyde, at kulturlandskabet gradvist ændres

til kæmpe marker med standardafgrøder samt meget store stalde og andre driftsbygninger.

Det er karakteristisk, at landdistrikterne har ”plads”. Denne plads kan være en vigtig ressource, den kan rumme vindmøller, solceller og andre store anlæg på de store åbne landområder. Dette skaber imidlertid kun få lokale arbejdspladser. En udvikling der synes oplagt for en del af bybefolkningen, men støder på ganske kraftig modstand i landdistrikterne fra beboere og sommerhusgæster. Hvis de pladskrævende energiinvesteringer skal placeres i landdistrikterne uden kraftige konflikter, er det nødvendig at inddrage alle interessenter i planlægningen. Herunder de mange, der lægger vægt på, at landdistrikterne også fremover rummer natur, som vådområder, skove og åbent land samt egentlige naturparker og naturområder, der dels kan danne ramme om fritidsaktiviteter for bybefolkningen og dels være attraktive for den befolkning, der bor der.

Andre pladskrævende aktiviteter som vognmandsforretninger, lagerhoteller eller datalagre vil ofte blive placeret i landdistrikter, der grænser op til motorveje eller bebyggelser.

De senere års udvikling peger i retning af, at der i fremtiden hovedsagelig vil være fem befolkningssegmenter, der er bosat i landdistrikterne: (i) Landbrugerne (fra storbønder til deltidslandmænd) og deres ansatte inkl. importeret arbejdskraft; (ii) et segment af personer med langvarig og stærk tilknytning til steder i landdistrikterne. Dette segment vil formentlig mindske i de kommende år; (iii) et segment af håndværkere og andre, der kan anvende tidligere landbrugsbygninger til erhverv; (iv) et segment, der har penge nok til at vælge gode landhuse eller nybygninger, der ligger smukt i landskabet. Huse som de bruger til fjernarbejde eller som udgangspunkt for pendling og (v) et segment, der primært består af personer, der rent økonomisk er tvunget til eller har valgt at flytte til billige huse i landdistrikterne og i de mindre landsbyer. Her er den offentlige service vigtig, men den er også dyrere at opretholde end i byerne.

Hvordan balancen mellem disse segmenter i øvrigt udvikler sig i landkommunernes landdistrikter, afhænger af afstand til byer og arbejdspladser, af lokale naturkvaliteter og eventuelle politiske indgreb.

### Lighedsrationale eller landdistriktsrationale?

Konkluderende kan det konstateres, at overførslerne fra stat til kommuner og den mellemkommunale udligning hovedsagelig bygger på et velfærds- og lighedsrationale. Overførslerne skaber mere ensartede økonomiske rammebetingelser for kommunernes varetagelse af kommunal service

Statslige overførselsindkomster, der ofte er store beløb til den enkelte borger, er ligeledes uafhængige af, hvor den pågældende bor.



De samlede statslige og mellemkommunale overførsler til kommuner og borgere betyder store overførsler til befolkningen i landdistrikter, da der her er en koncentration af lavt beskatningsgrundlag, en udgiftskrævende befolkning og mange modtagere af overførselsindkomster. Det samme er tilfældet for en del forstadskommuner med lavt beskatningsgrundlag.

Overførslerne er ikke begrundet i befolkningens geografiske placering, men i et ønske om at skabe mere lige økonomiske vilkår for velfærdsservice uafhængig af beskatningsgrundlaget i de enkelte kommuner. Selvom landdistrikterne nyder godt af overførslerne, er de ikke i fokus for disse, det er derimod ligheds- og velfærdshensyn og ikke regional- og landdistriktspolitik. Det er kun ca. 2 pct. af de statslige overførsler, der er begrundet i regionale- og landdistrikts-hensyn.

Regionale politikker og landdistriktspolitik anvender i stedet andre værktøjer som udflytninger af statslige arbejdspladser og uddannelsesmuligheder samt infrastrukturinvesteringer mv. Disse skaber sammen med de statslige lighedsfremmende overførsler vilkår, der modificerer de strukturelle centraliseringstendenser. De regionale politikker modificerer dog kun den centraliseringspolitik, der har været ført, og som stadig føres. Lempelser i planlovens landzonebestemmelser er et andet politikområde, der har direkte betydning for udviklingen i landområderne. Her er det vigtigt at finde den rette balance mellem hensynet til udviklingsmulighederne i landzonen og overordnede planlægningshensyn, der søger at sikre, at landområdernes kvaliteter ikke destrueres, og at behovene for service til befolkningen ikke spredes så meget, så det bliver for omkostningsfuldt at sikre den.

## Referencer

- Andersen, H.T. og H. Nørgaard (2018), "Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt. Økonomi & Politik, 91(4): 7-19.
- Andersen, H.T. og H. Nørgaard (2018), "To myter om den regionale befolkningsudvikling", i Gunnar L.H. Svendsen, Jens F.L. Sørensen, Egon B. Noe, red. Vækst og vilkår på landet: Viden, Visioner og Virkemidler, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 153-64.
- Andersen, L.B., H.T. Jensen, V. Plum og S. Villadsen (1971), Lokalsamfund og landspolitiserings, Kommuneundersøgelsen.
- Christensen M., H.T. Jensen, M. Kock og V. Plum (2010), Industrien, Job og krise i og industribeskæftigelsen i Region Sjælland, Research Paper RUC.
- Danmarks Statistik (2018) "Inndelingen af danske kommuner".
- Det økonomiske råd (2015), "Yderområder i Danmark". Dansk Økonomi, foråret.
- DST Analyse (2022), "Tilskud og udligning fylder mere i næsten alle kommuner i 2021 end i 2020".
- Dybvad K. (2015), Udkantsmyten. Hvordan centraliseringen af Danmark ødelægger vores økonomi og sociale sammenhængskraft, Peoples Press.
- Erhvervsministeriet (2020), "Regional- og landdistriktspolitisk redegørelse. 2020".
- Erhvervsstyrelsen (2020), "Nationalt program for EU's Regionalfond- Danmark".
- Erhvervsstyrelsen, KL og Realdanmark. (2017), "Kommuner på forkant", 25 lokale strategier viser nye veje.
- Fagligt Forums Danmarksgruppe (1974), "Udjævning af regionale forskelle – en umulighed under kapitalismen", Byplan nr. 150.
- Finansministeriet (2022), "Finanslov 2022".
- Hansen, E. og B. Jensen (2018), Lokal ledelse og lokal vækst. Når steder og mennesker skaber forandring og udvikling, København: Gyldendal.
- Hens, M.F., H.T. Jensen, K.H. Møller og V. Plum (2010), "10 debatpunkter om erhvervsudvikling i yderområder", REGLAB.

- Illeris, S. (2010), *Regional udvikling: Regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa.*, Bogværket.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021), "Regional- og landdistriktspolitiskreddegørelse".
- Indenrigs og Boligministeriet (2021a), "Kommunal udlig- ning og gennerelle tilskud 2022".
- Indenrigs- og boligministeriet (2021b), "Gennerelle tilskud til regionerne 2022"
- Indenrigs- og boligministeriets Kommunale nøgletal (<https://www.noegletal.dk>).
- Jensen, H.T., V. Plum og P. Skriver (2020), "Udkantsdan- mark myte eller realitet", Research Paper, RUC.
- Jensen, H.T., V. Plum og P. Skriver P. (2018), "Nye tenden- ser i befolkningens flyttemønstre i Danmark", Research Paper, RUC.
- Kristensen, N., N.J. Nielsen og C. Kolodziejczyk (2020), *Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt*, VIVE.
- Larsen B.R (2022), "Mellem decentralisering og centralise- ring. En statslig arbejdsplads flyttes fra København til Nakskov", *Dansk Sociologi*, 33(2): 55-77.
- Madsen, M. (2019), "Social eksport", *Information*, 26. juli.
- Maskell, P. (1988), "Att forklara industriens regionale om- fordeling", i R. Anderson og A. Malmberg, red. "Re- gional Struktur och industriella Strategier i Norden" NordREFO/Nordisk Samhellsgeografisk Tidskrift, Up- psala.
- Miljøministeriet (2003), "Et Danmark i balance. Lands- planredegørelse 2003".
- REGLAB (2021), "Hvorfor vokser steder"? En analyse af hvad der kendetegner succesfulde regionale og lokale udviklingstiltag. Udført af Oxford Research.
- Søndergård, K.L.K (2017), *Samspil om udvikling og vel- færd i landdistrikterne: Den socio-spatiale investerings- stat og landdistriktsudvikling i danske yder- og land- kommuner*, Ph.d. RUC.
- Tanvig, H.W. (2012), *Projekter og lokal udvikling i yderom- råder? En analyse af ti projekter med succes*, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Tanvig, H.W. og L.B. Herslund (2020), "Levedygtige lands- byer"? Lokal udviklingskapacitet, LNG rapport. Kbh. Universitet.
- Vareide, K. (2018), *Hvorfor vokser steder*, Telemarks Forskningsinstitut.

# Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

*Kommunesektorens og hermed landkommunernes rolle i velfærdssamfundet er vokset. En væsentlig forhandlingsinstitution i den statslige-kommunale styring er årlige økonomiaftaler, som for en 28-årig periode er undersøgt for landdistriktsrelaterede emner. Disse optræder i varierende omfang, men overraskende beskedent i senere år trods mulig potentiel interesse fra stat og kommuner. Fordelingsspørgsmål kan vanskeligt håndteres i økonomiaftalerne, men her er en anden væsentlig økonomisk institution det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Dette belyses i tre dimensioner med betydning for*

*landkommuner og via de tre seneste største systemrevisioner i 2007, 2013 og 2021. Adskillige elementer har forbindelse til økonomiske vilkår for landkommuner, som vinder i alle tre ændringer, men primært i 2020-reformen. Landkommunerne tegner sig 2022-niveaumæssigt for ca. halvdelen af den samlede omfordeling fra systemet. Visse af de seneste ændringer i udligningen synes ikke klart fagligt funderede, og i en politik-sammenhæng er der fordele og ulemper ved at søge udligning tænkt sammen med regional udvikling.*

## Motivation og afgrænsning

Den kommunale økonomi er en vigtig faktor bag landdistrikternes udvikling. Vi undersøger, om landdistrikterne som økonomisk faktor udgifts- som indtægtsmæssigt afspejles i to meget centrale elementer – ”institutioner” – i kommunernes økonomi i form af dels de årlige økonomiaftaler og dels det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det omhandler således primært det opklarende spørgsmål, om der rent faktisk afspejles landdistriktsmæssige forhold i aktiviteter og resultater på de to områder. Afslutningsvist diskuteres kort det mere normative forhold, om en sådan synlighed kunne og burde være til stede i højere grad.

➤➤ **Den kommunale økonomi er en vigtig faktor bag landdistrikternes udvikling. Vi undersøger to meget centrale elementer – ”institutioner” – i kommunernes økonomi i form af dels de årlige økonomiaftaler og dels det kommunale tilskuds- og udligningssystem**

Der gives ikke en udtømmende gennemgang af afspejling af landdistrikternes forhold i økonomiaftaler og udligningssystem, ligesom der ikke tilsigtes et endeligt svar på det sidste spørgsmål, men derimod en drøftelse af forhold, der bør tages i betragtning.

**NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN,**  
Projektchef, VIVE,  
Det Nationale Forsknings- og  
Analysecenter for Velfærd,  
njmp@vive.dk

Landdistrikter forstås her forholdsvis bredt i retning af områder præget af mindre byer og lav befolkningstæthed og jævnlige med forholdsvis lav tilgængelighed til arbejdspladser, jf. beskrivelsen i den konkrete sammenhæng. For kommunale forhold vil der primært blive benyttet den standard for en landkommune, som Danmarks Statistik anvender og vedligeholder. Der vil også blive benyttet betegnelsen regional udvikling som delvist synonymt med eller i hvert fald af betydning for landdistriktsudvikling.<sup>1</sup>

Tidsmæssigt fokuseres på perioden efter midten af 1990'erne, evt. dog med start omkring kommunalreformen i 2007.

### **Landdistrikterne har reduceret befolkningstal, men kommunerne betyder mere**

Set over en 25 års periode har befolkningstallet været faldende i egentlige landdistrikter, dvs. geografiske områder uden for byerne, hvor byer afgrænses som bebyggelser med mere end 200 indbyggere. Alene fra 2010 til i dag med godt 5 pct., hvor det med et fald på ca. 6 pct. især er landdistrikterne længst væk fra de største byer, der har oplevet reduktion (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a). Andelen af landets befolkning i landdistrikterne er nu på godt 11 pct. ifølge Danmarks Statistik. For befolkningen i både landdistrikter og mindre/mellemstore byer op til 10.000 indbyggere er befolkningsandelen dog ca. 40 pct.

Med fokus på den kommunale økonomi er det nærliggende at se på den type kommuner, der kan karakteriseres som landkommuner. Begrebet landkommune, lejlighedsvist benævnt yderområder, kan være genstand for diskussion (f.eks. Social- og Indenrigsministeriet, 2009: kap.2), men Danmarks Statistiks inddeling (Danmarks Statistik, 2018) er almindeligt anvendt, herunder i Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (2022). I denne afgrænsning er to dimensioner afgørende. Dels må den største by i en defineret landkommune ikke overstige 30.000 indbyggere, dels skal tilgængeligheden til de nærmeste arbejdspladser – hvor arbejdspladser vægtes lavere jo længere væk fra kommunens indbyggere – være mindre end 40.000 arbejdspladser. Således afgrænset fås 31 landkommuner, som januar 2022 havde 1,17 mio. indbyggere. Siden kommunalreformen er landkommunernes befolkningsandel faldet fra 22,5 pct. i 2007 til 19,9 pct. i 2022 (ibid.).

Vi slutter heraf, at trods faldende folketal og med en snæver definition af hvad der er et landdistrikt, er befolkningen, her fortsat en væsentlig del af landets samlede folketal. Anvendes landkommuner som afgrænsningskriterium, er befolkningsandelen også faldet, men udgør alligevel i 2022 1/5 af befolkningen.

Samtidig er kommunernes opgaveansvar vokset. Med nationalregnskabets opgørelse af udgifterne til offentlig forvaltning og service er kommunernes andel af den offentlige sektor øget fra ca. 40 pct. primo 1990'erne til nu ca. 50 pct. En væsentlig baggrund er kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne

modtog adskillige opgavefelter fra daværende amtskommuner i form af genoptræning, amtsveje, visse miljøopgaver, døgninstitutioner og specialundervisning, dvs. områder med væsentlig betydning også i landdistriktsområder, mindre byer etc. (Larsen og Mau Pedersen, 2022). Udviklingen er fortsat efter kommunalreformen, hvor det én-strengede beskæftigelsessystem gjorde kommunerne til dominerende opgavevaretagere på hele beskæftigelsesområdet med potentiel stor betydning i de tyndere befolkede områder. En annonceret udbygning af det nære sundhedsvæsen lægger også op til en ændret kommunal rolle (Regeringen, 2022), men fra 2023 dog på en ny regerings ansvar.

Med en ikke-ubetydelig befolkningsandel og stigende kommunalt opgaveansvar må det samlet vurderes som væsentligt for det danske velfærdssamfund, hvordan landdistriktsvinklen iagttages og adresseres i de to betragtede økonomiske institutioner – økonomiaftalerne og tilskuds- og udligningssystemet.

## Empirien: hvordan ser det så ud med økonomiaftaler og udligningssystem?

### *Analyse af landdistriktsvinklen i økonomiaftalerne*

De årlige økonomiaftaler er som en særlig dansk tradition en central del af den overordnede økonomiske styring af kommunerne (Mau Pedersen, 2018) og fungerer samtidig som væsentligt dialogforum mellem regeringen og kommunerne om et bredt spektrum af emner. Dette såkaldte aftalesystem er bygget op fra 1980'erne og tilrettelægges efter et fast årligt mønster med en betydelig politisk/administrativ indsats fra begge sider, hvor årets emner forberedes i foråret, før budgetåret og forhandles færdigt i juni.

Til brug for artiklen er der foretaget en undersøgelse af forekomsten af landdistriktsmæssige og -beslægtede vinkler i alle økonomiaftaler mellem regeringen og KL fra 1996 til 2023. I tabel 1 er givet nogle eksempler på de mest markante indslag i relation til landdistriktsvinklen gennem årene. Det er undersøgt, om vinklen forekommer under fem overskrifter, som skønnes relevante: 1) kommunal opgavevaretagelse, 2) kommunernes finansiering, 3) kommunal planlægning og fysiske forhold, 4) levevilkår i landdistrikter samt 5) regional udvikling.

Det er naturligvis vanskeligt at afgrænse meget skarpt, hvornår et emne er landdistrikts- og regionalt orienteret, men der er semantisk fokuseret på emner, hvor det geografiske element i de tyndere befolkede egne og uden for de store byer forekommer væsentligt. Internationalt er det benævnt place based politics.

Det bemærkes, at det kun er i halvdelen af de 28 år, at der har kunnet registreres de pågældende emner i økonomiaftalerne. Nogle emner optræder i ét år for evt. også at ses i det eller de nærmest følgende år, eksempelvis støtte til regionale konsekvensvurderinger, til væksthouses aktiviteter og regionale trafikelskaber. I andre tilfælde omtales emnet én gang og forsvinder så, evt.

fordi dagsordenen forhandles andetsteds. Det gælder således etableringen i medfør af aftalen for 2010 af en statslig pulje på 150 mio.kr. til kommuner til brug for nedrivning af bygninger af faldefærdige bygninger mv. i udkantsområder, opkøb til renovering mv. Lignende puljer blev i de efterfølgende år medtaget i finansloven og er derved et eksempel på et varigt gennemslag af et element i en økonomiaftale. Set over perioden falder det i øjnene, at de regional- og landdistriktsmæssige emner synes at optræde lidt mere hyppigt fra 2000 og nærmest følgende år end i de øvrige år. I visse år blev emnet regional udvikling, som ofte vil have en landdistriktsvinkel, reserveret et separat afsnit i aftalerne. Endvidere er det karakteristisk, at en national dagsorden med landdistriktsmæssig eller regional vinkel også kan slå igennem i økonomiaftalerne, eksempelvis initiativer vedr. fleksboliger, fysisk planlægning, udbredelse af bredbånd mv.

I en evaluerende synsvinkel kan det forekomme overraskende, at landdistrikter og regionale forhold spiller meget beskednen rolle i aftalerne i de senere år, hvor forhold vedr. land/by som udflytning af statslige arbejdspladser, udlægning af uddannelser mv. har været forholdsvis højt på den nationale politiske dagsorden, uden at dette er slået igennem i økonomiaftaler. Her må det dog også tages i betragtning, at fremkomsten af budgetloven og tilhørende regelsæt om mulige sanktioner af kommunerne ved aftaleoverskridelser kan have rykket magtbalancen mellem staten og kommunerne (og deres organisation) mod staten (Mau Pedersen, 2016). Ændringerne i den overordnede kommunaløkonomiske styring kan således have mindsket den selvstændige betydning af økonomiaftalerne og muligvis også begrænset dagsordenen.

Et nærliggende emne i den kommunale økonomi, som oplagt har potentielle forbindelser til vilkårene for udkantskommuner, landkommuner m.fl., er det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Der optræder da også med mellemrum elementer i økonomiaftalerne med forbindelse hertil, f.eks. puljer til vanskeligt stillede kommuner. Generelt er det dog svært for den kommunale interesseorganisation at håndtere emner vedrørende ressourcefordelingen mellem medlemmerne. Udligningssystemets landdistriktsvinkel behandles nærmere i næste afsnit.



Tabel 1: Økonomiaftaler og landdistriktsrelaterede kommunale emner – visse år

Aftaleår	Landdistriktsrelaterede emner					
	Opgaver	Finansiering	Planlægning/ fysiske forh.	Levevilkår	Regional udvikling	Andet
1997	Færgeopgaven, renovering	Finansiering af færger				
2000	Skolestruktur i landdistrikter	Særtilskud, hvor vanskelig regional udvikling				
2001	Samspil skole/dagtilbud i landdistrikter	Undersøgelse udligning i udsatte områder			Regional udvikl., reg. konsekvensvurderinger	
2002					Fælles ansvar f. reg. udvikl., regionale konsekvensvurderinger	Ønske om kommunal politik for landdistrikter
2003		Pulje til vanskeligt stillede kommuner			Regional balance støttes	
2006					Regionale vækstfora adresseres	
2010	Væksthuses rolle. Støtte til opkøb af bygninger i landdistrikter		150 mio. kr. til kommunal nedrivning i udkantsområder			
2013	Fremme af erhvervsudvikl. og væksthuse					
2014	Indsats vedr. væksthuse			Lånepulje til bredbånd i landdistrikter		
2015			Fleksboligordning bør udvides. Planlægning vurderes		Ønsker styrkelse af vækst i hele landet	
2018					Udflytning af statslige arbejdspladser med kommunal støtte	
2020			Nedrivning almene boliger			
2022	Regionale trafikkselskabers vilkår					
2023	Regionale trafikkselskabers vilkår	Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner forhøjes	Støtte til helhedsorienteret arealanvendelse			

Note: Kun medtaget aftale-år, hvor der optræder emner. Kilder: Årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL, f.eks. for 2023 Regeringen og KL (2022).

Samlet konstateres det, at landdistriktsmæssige vinkler forekommer i en del årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL, men i meget varierende omfang og set over årrækken snarere med tendens til mindre forekomst end det modsatte.

### **Landdistrikterne og det kommunale tilskuds- og udligningssystem**

Med kommunerne som meget væsentlige opgavevaretagere i den offentlige sektor med tilhørende finansieringsgrundlag er det nærliggende at overveje, hvorledes de enkelte kommuner sikres nogenlunde ligelige muligheder for at betjene borgerne. Denne opgave skal det kommunale tilskuds- og udligningssystem håndtere, således som det generelt er tilfældet i lande med en delvist decentraliseret offentlig sektor (jf. overblik i Etzerodt et al., 2018), og bakket op af Europarådets konvention om lokalt selvstyre (Council of Europe, 2012).

Det afgørende element i udligningssystemets opgave er en udjævning af vilkårene for kommunernes virksomhed, dvs. såvel deres finansieringsmæssige omstændigheder som de vilkår de kommunale tjenesteydelser frembringes under. Sidstnævnte kan kaldes produktionsvilkår og giver anledning til udjævning af variationer i udgiftsbehovene mellem kommunerne, således som disse bestemmes af demografi, socioøkonomiske betingelser og strukturelle forhold. Hertil kan komme selvstændige fordelingsmæssige og udviklingsmæssige formål med tilskuds- og udligningssystemet.

Da de landdistriktsprægede kommuner utvivlsomt kan have anderledes produktionsvilkår og indtægtsmuligheder end de mere urbaniserede områder, må det forventes, at forhold vedr. dette afspejler sig i det gældende udligningssystem. Der kan da også i 2022 registreres et samlet udgiftsbehov målt i det gældende udligningssystem i landkommunerne, som pr. indbygger ligger godt 6 pct. højere end for landet som helhed, og et beskatningsgrundlag pr. indbygger knap 11 pct. lavere end landsgennemsnittet (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021b).

Disse to nøgletal giver dog kun en indikation af forskelle mellem kommunerne med sammenhæng til landdistrikter, byudvikling, geografiske forhold etc.

Hvis det systematisk skal undersøges, hvorledes landkommunerne og landdistriktsforhold er repræsenteret i udligningssystemet, må det først overvejes, i hvilke elementer i systemet disse forhold især kan forventes afspejlet. Disse vurderes som følgende:

1. *Håndtering af skævt indkomstgrundlag*: landkommunerne har typisk et lavere indtægtsgrundlag end øvrige kommuners, og udligningsniveauet og den præcise opgørelse af skattegrundlaget i udligningen er følgende af væsentlig betydning for landkommunerne.
2. Landkommunernes eventuelle *særlige produktionsmæssige omstændigheder* kan adskille sig fra standardkommunens. Derfor er det afgørende for landkommunerne, at der er medtaget relevante forhold vedr. så-

danne forhold i de udgiftsbehovskriterier der bestemmer udgiftsbehovet i udligningssystemet.

3. Forhold, som ikke opfanges hverken i skattegrundlag eller udgiftsbehov, men må samles op af forskellige *særordninger* i tilskuds- og udligningssystemet. Særordningers forekomst må derfor undersøges.

Disse tre dimensioner er til nærværende formål undersøgt for de seneste tre større milepæle i udligningssystemets udvikling. Det drejer sig *for det første* om det udligningssystem, der blev fastlagt samtidig med etablering af de nye kommuner i kommunalreformen i 2007.<sup>2</sup> Kommunalreformens finansierings- og udligningsreform blev bl.a. baseret på omfattende udvalgsarbejde, jf. Finansieringsudvalget (2004 og 2005).

Udligningssystemet undergik nogle mindre justeringer efter kommunalreformen. En større justering blev *for det andet* gennemført fra 2013. Også her blev ændringerne i vidt omfang baseret på udarbejdede betænkninger mv. (Finansieringsudvalget, 2012).

*For det tredje* vedtoges i 2020 en udligningsreform, som er seneste større ændring i udligningssystemet. I modsætning til de tidligere større ændringer blev der her ikke fremlagt nye analyser og undersøgelser af kommunernes finansierings- og udgiftsforhold. Reformen blev baseret på et regeringsudspil og kunne trække på tidligere rapporter mv. (Regeringen, 2020).

Tabel 2. Relevante ændringer for landkommuner/landdistrikter i udligningssystemet

Elementer med positiv virkning for landkommuner/ikke-urbaniserede kommuner			
	1) indtægtsudligning	2) udgiftsbehovsudlign.	3) særordninger
A. Nyt udlignings-system (kommunal reform) 2007	Udligning vedr. højt strukturelt underskud ("§12")	Nyt tilgængeligheds-kriterium	Ø-støtte og færgestøtte
		Boligkriterium med beboede sommerhuse	
		Nyt kriterium: fald i folketal	
B. Justering af udligningssystem 2013	Produktionsjord med lavere vægt	Boligkriterium med boliger i landdistrikter og mindre byer	Øget tilskud til færger og øer
		Revideret kriterium for fald i folketal	
C. Udligningsreform 2020	"§12" afskaffes men progression i skattegrundlags- og udgiftsbehovsudligning	Begrænsning af værdi af kriterium for fald i folketal. Højere udligningsniveau	Nyt fastfrosset tilskud til udsatte ø- og yderkommuner som nævner landdistrikter
	Bortfald af overudligningsregel for lav- indkomstkommuner	Befolkningstæthedskriterium i stedet for tilgængeligheds-kriterium	Særtilskud kan forhøjes
		Nyt kriterium for afstand til arbejdspladser	
		Nyt kriterium for regional ledighed	
		Tilpasning af boligkriterium	

Kilder: ad A: Lovforslag L194 2006, Lov 2006 nr. 499. Ad B: Lovforslag L191, Lov 2012 nr. 582. Ad C: Lovforslag L196, Lov 2020 nr. 1052, Blom-Hansen og Mau Pedersen (2020) samt egen bearbejdning.

I tabel 2 er elementer og ændringer i tilskuds- og udligningssystemet forsøgt opgjort på de 3x3 dimensioner, dels mht. hvilken del af systemet det vedrører, dels mht. hvilken af de tre ændringsversioner af systemet de optræder i. Der optræder hovedsageligt elementer som skønnes af positiv betydning i landdistrikts- og landkommunesammenhæng, mens enkeltes virkning kan være negativ eller uklar. Der er ikke tale om nogen udtømmende opgørelse, hvor bl.a. er udeladt elementerne med særlig virkning for bykommunerne, som *indirekte* også kunne ses i landkommunesammenhæng.

For de positive elementer er medtaget skærper af skattegrundlagsudligningen, som tilgodeser kommuner med forholdsvis lavt skattegrundlag pr. indbygger, dvs. mange landkommuner. Også den reducerede indregning af landbrugsjord ("produktionsjord") fra 2013 trækker i positiv retning for landkommuner, hvilket dog også skal ses på baggrund af, at kommunal grundskyld for den type jord forudgående var blevet begrænset. Derudover er der blevet tilføjet nogle nye udgiftsbehovskriterier, som i ikke mindst landkommuner har positiv effekt. Det gælder således kriteriet for "fald i folketal", omend værdien af dette kriterium senere begrænsedes med 2020-udligningsreformen. Det gælder også det fra 2007 indførte tilgængelighedskriterium, som skal repræ-

sentere ulemper for en tyndt befolket kommune ved at skulle håndtere store afstande til mange af borgerne der skal modtage ydelser. Tilgængelighedskriteriet blev med 2020-reformen forenklet til et befolkningstæthedskriterium. Forgængerer til tilgængelighedskriteriet var det såkaldte vejkriterium (km. vej i kommunen), som fandtes i udligningssystemet tilbage til 1980'erne. Før 2007 optrådte også et såkaldt grundtillæg til alle kommuner uanset størrelse og dermed af størst værd pr. indbygger for de mindste kommuner, dvs. særligt landkommuner.

Herudover er der i 2020-reformen tilført to nye udgiftsbehovskriterier i form af henholdsvis gennemsnitlig afstand til arbejdsplads og regional ledighed, som isoleret set kan ses som positive for landkommuner. Disse kriterier skal dog også imødegå virkninger af den samtidige afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud som indeholdt fuld regional udligning (opgjort på landsdele) af kommunernes dagpengeudgifter. Med beskæftigelsestilskuddets bortfald og ophævelsen af den særlige hovedstadsudligning fra 2021 er der kun mindre elementer af regional udligning tilbage i det danske udligningssystem, bortset fra særtilskudsordninger vedr. udsatte ø- og yderkommuner (jf. nedenfor) og hovedstadskommuner. Elementer af regional udligning kendes fra vores nabolande, jf. Finansieringsudvalgets undersøgelse (Finansieringsudvalget og Mau Pedersen, 2018).

Endelig skal nævnes 2020-udligningsreformens nye særtilskudsordning for hvad der kaldes udsatte ø- og yderkommuner. Herfra ydes tilskud til 36 kommuner og herunder 21 landkommuner. Tilskuddet er bl.a. baseret på en afgrænsning af kommuner, hvor landdistriktsgraden er over 60 pct. Landdistriktsgraden måles som antal indbyggere i landdistrikter eller byer med op til 1.000 indbyggere i forhold til alle indbyggere i kommunen. Det er første gang landdistriktsgraden er direkte medtaget i udmålingen af udligning. Tilskuddet er i øvrigt fastfrosset når bortses fra forskydninger i indbyggertal.

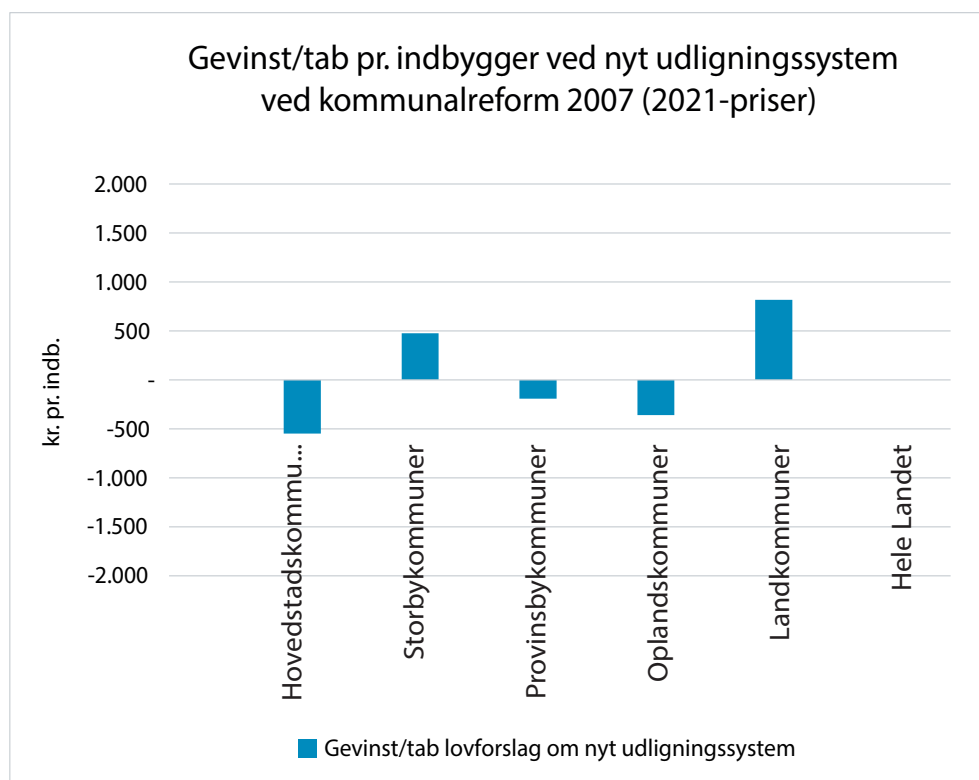
Faktorer, som ikke kan tælles som positive elementer eller af mere tvetydig betydning for landkommuner, er bl.a. begrænsninger i visse udgiftsbehovskriteriers vægte. Det samme gælder afskærmningen i den komplekse overudligningsregel, som hidtil har begrænset hvor meget der kunne mistes i udligning ved en indkomstfremgang for kommunen. Denne regel gælder nu alene højindkomstkommuner, hvilket umiddelbart kan være en fordel for lavindkomstkommuner som landkommuner, som typisk ville tabe beløb på at få begrænset udligningen. Der er dog risiko for, at ændret overudligningsregel også kan svække incitamentet til at fremme en positiv udvikling i indkomstgrundlaget, hvilket lavindkomstkommuner har behov for i mindst lige så høj grad som højindkomstkommuner (Blom-Hansen og Mau Pedersen, 2020).

Tabel 2 kan give et indtryk af, at landkommunernes vilkår har været særligt på dagsordenen i den seneste ændring af udligningssystemet – 2020-reformen. Dette var også en del af lanceringen af regeringens udspil til reformen, og

overskriften på et hovedafsnit i udspillet var også ”Flere penge fra by til land” (Regeringen, 2020: 10).

Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvor store beløb der rent faktisk blev flyttet til landkommunerne ved de forskellige ændringer. Yderligere omfordeling kan opgøres på flere måder, men et nærliggende måleudgangspunkt er de byrdefordelmæssige virkninger som regeringen og ministeriet har opgjort på enkeltkommuner i lovforslagenes bemærkninger. I nedstående figurer 1, 2 og 3 er disse ændringer opgjort og sammentalt til de 31 landkommuner, der tidligere er nævnt. De opgjorte ændringer fra lovforslagene er korrigeret for prisudvikling, så de opgøres i kommunalt 2021-pris- og lønniveau.

Figur 1: Byrdefordelingsvirkning af nyt udligningssystem ved kommunalreform 2007



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 194, bilag 1. Pris- og lønkorrektion på basis af nyhed af 2. juli 2018 i noegletal.dk samt fra 2018 KL.

I figur 1 er illustreret virkningerne af det nye udligningssystem med kommunalreformen i 2007. Det aflæses, at landkommunerne vinder godt 800 kr. pr. indbygger. Også storbykommuner (Odense, Aarhus og Aalborg Kommune) har en gevinst, mens både hovedstadskommuner, oplandskommuner og provinsbykommuner i gennemsnit taber. Virkningen for hele landet er afrundet nul, hvilket afspejler, at udligningsændringen var balanceret – eller hvad der kan kaldes et nulsumsspil.

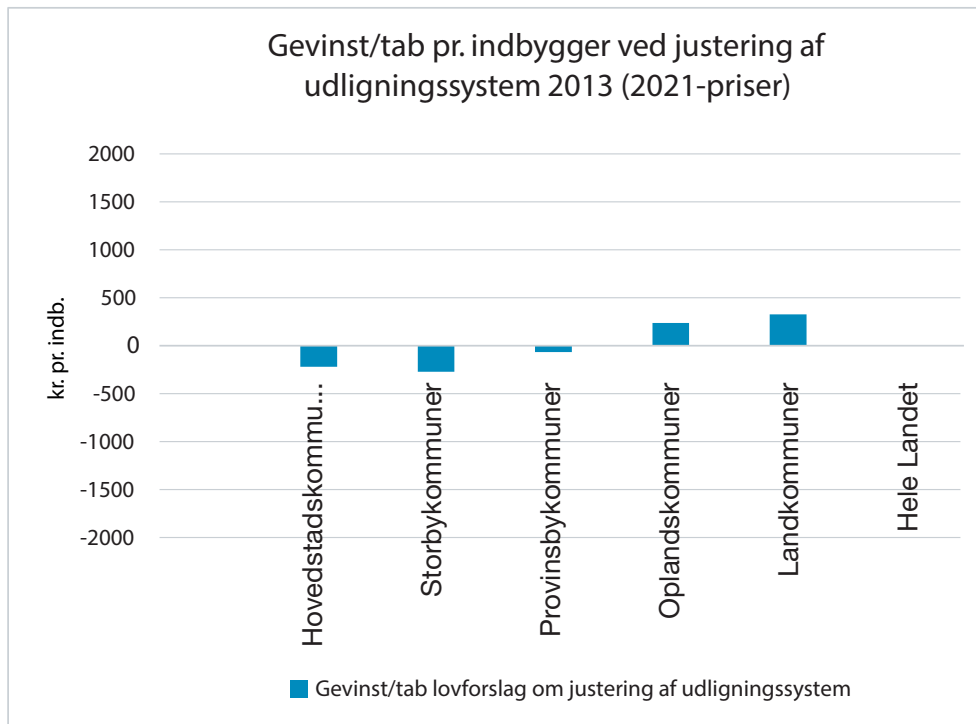
I opgørelsen af disse ændringer ved kommunalreformens ikrafttræden skal det tages i betragtning, at der samtidig med finansieringsændringerne fore-



gik betydelige og strukturelt afgørende ændringer af kommunistørrelser og opgaveporteføljer. Selv om ændringerne ikke nødvendigvis havde relation til udligningen, var der dog en vis forbindelse hertil. Bl.a. modtog kommunerne en del opgaver fra de tidligere amtskommuner, som havde haft et højere udligningsniveau (dvs. udligningsintensitet) end kommunerne, hvilket der var ønske om skulle slå igennem i forhold til de nye kommuner.

I figur 2 er herefter illustreret virkningerne af justering af udligningssystemet fra 2013.

Figur 2. Byrdefordelingsvirkning ved justering af udligningssystem fra 2013



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 191, bilag 2, dvs. ekskl. ændret finansiering af § 19-pulje. Pris- og lønkorrektion jf. figur 1 noten.

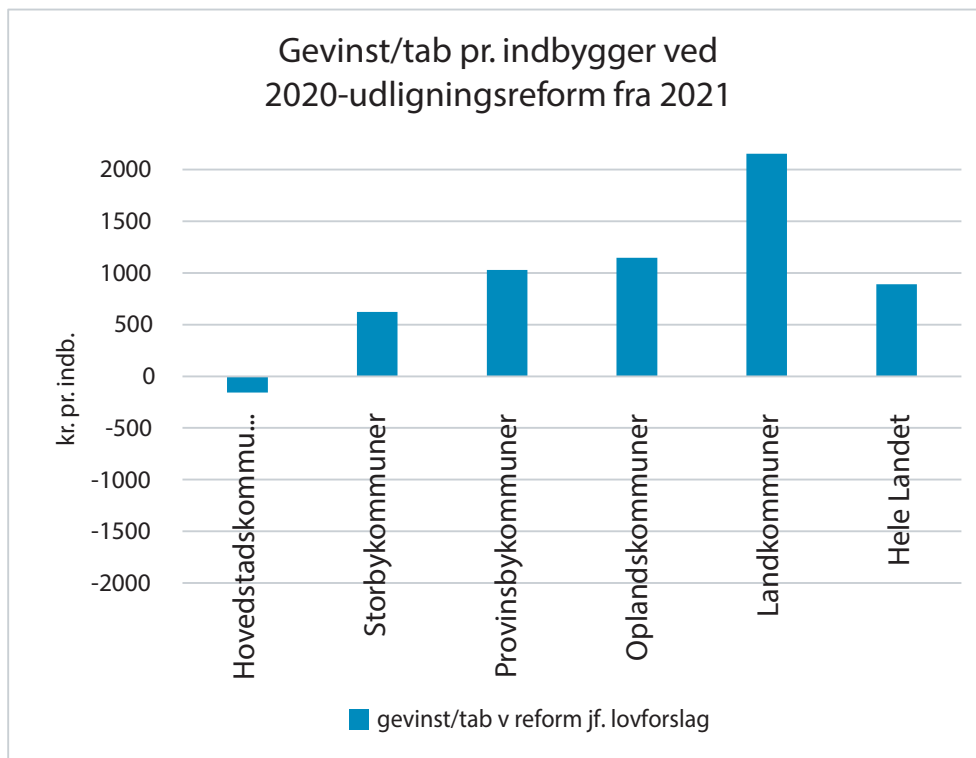
De gennemsnitlige byrdefordelingsmæssige virkninger af 2013-justeringen af udligningssystemet viser lige som for 2007-systemet en balanceret ændring således, at "Hele landet" står uden udslag, idet gevinster svarer til tab. Også ved denne lejlighed står landkommunerne gennemsnitligt til en gevinst, som her er på godt 300 kr. pr. indbygger. Oplandskommunerne står ligeledes til en gevinst, mens de øvrige kommuner gennemsnitligt har visse beregningsmæssige tab.

Endelig ses gevinster og tab som beregnet på 2020-udligningsreformen af figur 3. Flere forhold adskiller sig fra virkningerne fra de to foregående systemændringer. Det gælder bl.a. det forhold, at ændringen nu ikke balancerer, men resulterer i et plus til majoriteten af kommuner og derfor også for landet

som helhed på knap 900 kr. pr. indbygger eller godt 5 mia. kr. Reformen blev således så at sige overfinansieret med et statsligt nettotilskud.

Derudover er det iøjnefaldende, at landkommunerne også her står til en gevinst, som med knap 2.200 kr. pr. indbygger er langt større end for de to foregående ændringer. Det hører dog med til billedet, at forskellen til landsgennemsnittet er noget lavere – omkring 1.200 kr. pr. indbygger. Også oplandskommunerne får med godt 1.100 kr. pr. indbygger en beregnet en gevinst af betydelig størrelse. Kun hovedstadskommunerne får et (begrænset) tab på godt 150 kr. pr. indbygger, hvilket dog dækker over store forskelle mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Figur 3: Byrdefordelingsvirkning af 2020-udligningsreform fra 2021



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 196, bilag 2. Opgørelsen er eksklusiv virkningen af den bagudrettede kompensation vedr. ændret udlændingestatistik gældende i 2021 og 2022 med yderligere tilførsel af ca. 1,1 mia. kr. til de omfattede kommuner.

Alt i alt ses landkommunerne som vindere ved alle tre ændringer i udligningssystemet. Det må dog også ses på baggrund af tilførslen af opgaver til den kommunale sektor, bl.a. på områder hvor kommunerne vanskeligt kan opretholde betydelige forskelle i serviceniveauerne, f.eks. vedr. udbetalingen af arbejdsmarkedsorienterede overførsler til personer som førtidspension, kontanthjælp, sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge. Hvis disse overførsler med lovfastsatte ydelsessatser ikke udlignes effektivt, vil utilstrækkelig udligning presse serviceniveauerne ned på andre områder eller føre til højere skatter for kommuner med et relativt store udgiftsbehov på området.



## Alt i alt ses landkommunerne som vindere ved alle tre ændringer i udligningssystemet

Det skal understreges, at der her alene er set på ændringerne fra 2007, 2013 og 2021. Det bør tages i betragtning, at den samlede omfordeling i medfør af systemet er på ca. 24 mia.kr. i 2022, jf. Mau Pedersen og Ruge (2022). Heraf tegner landkommunerne sig for ca. 12 mia. kr., dvs. ca. halvdelen, hvilket er en stigning på ca. 2 mia. kr. i forhold til 2020.<sup>3</sup>

### Afsluttende diskussion – bør økonomiaftaler og udligningssystem i højere grad afspejle landdistrikter?

Disse spørgsmål kan næppe besvares entydigt ud fra de empiriske resultater, men nogle observationer kan gøres.

Vedrørende *økonomiaftalerne* kan det være overraskende, at landdistriktsvinklen ikke fylder mere i aftaleteksterne. Med kommunernes store og stigende betydning i samfundsøkonomien og den offentlige sektor kan det forekomme naturligt at vælge en forholdsvis bred dagsorden for økonomiaftalerne og – så at sige – under forhandlingerne benytte lejligheden til at adressere landdistriktsmæssige emner. Sådanne emner har ganske vist ofte en national dimension, men det vil være på det decentrale/kommunale niveau, at emnet udfoldes i praksis (OECD, 2022). Også emner som udflytning af statslige arbejdsplader og uddannelsesinstitutioner er statslige i udgangspunktet, men har potentielt kommunale berøringsflader, f.eks. *når det gælder den kommunale service, der skal være til rådighed for ansatte og deres husholdninger*. Det samme gælder større infrastrukturprojekter, visse erhvervspolitiske og beskæftigelsesmæssige initiativer mv. Derfor kan der fra statslig side via en økonomiaftale være interesse i en dialog med kommunerne og deres organisation om implementeringsmæssige forhold. Set fra kommunerne kan økonomiaftalerne være en mulighed for at få indflydelse på nationale initiativer, inden de udrulles i kommunerne, og evt. økonomiske konsekvenser kan belyses. Eksemplet med nedrivningspuljen fra 2010-økonomiaftalen viser, at medtagelsen af et element i en økonomiaftale kan få langsigtede virkninger i den kommunale økonomi.

Der er dog også faktorer, som kan have virket hæmmende på medtagelsen af emner med en landdistriktsmæssig eller regional vinkel i økonomiaftalerne. Som nævnt tidligere er, hvad der kan kaldes magtbalancen i aftalerne formentlig forskudt til fordel for staten, hvilket kan have begrænset de emner, som kommunerne evner at få med i en aftale. Selv om der måtte være en statslig interesse i et landdistriktsemne, kan der dog også på den kommunale side opstå forhindringer, idet sådanne emner evt. favoriserer visse kommuner fordelingsmæssigt (f.eks. landkommuner) frem for andre. Det er en kendt sag, at sådanne forhold er vanskelige at håndtere i økonomiaftaler indgået af kommunernes fælles forening, KL. Dette bør dog ikke udelukke mulighederne for at tænke landdistriktsvinkler eller regionale vinkler ind i økonomiaftaler.

Vedr. netop det fordelingsmæssige er landkommunernes rolle i og udbytte af *tilskuds- og udligningssystemet* undersøgt i det foregående. Systemet bør – fagligt set – bedst muligt afspejle kommunetypernes vilkår. I forlængelse heraf kan det overvejes, om målsætningerne skal udvides, så landdistriktsforhold og regional udvikling i højere grad end i dag tænkes sammen med dette system.

Flere forhold kan tale for at tilstræbe en sådan sammenhæg (jf. f.eks. OECD, 2021). Dels vil de faktorer, som udligningen vedrører, i høj grad være præget af kommunens beliggenhed og karakter af landdistriktsforhold versus mere urbaniserede områder. Dels er såvel udligning som landdistrikts- og regionalpolitik alligevel noget, der har et udgangspunkt hos de nationale politikere og centraladministrationen, hvorfor en koordinering kan synes naturlig og nødvendig.

Der kan da også peges på, at både mulighederne og begrænsningerne i et kommunalt tilskuds- og udligningssystem allerede har været taget med i overvejelserne på andre politikområder. Det gælder f.eks. i organiseringen af den offentlige sektor, hvor strukturreformens nedbringelse af antallet af kommuner også havde en udligningsmæssig vinkel, idet sammenlægning af mindre og evt. økonomiske forskelligt stillede kommuner i sig selv indebar en form for intern udligning i de nye storkommuner. Det samme gælder indretningen af det lokale skattesystem, hvor det tages i betragtning, hvordan en potentiel kommunal beskatningsmulighed kan gøres til genstand for udligning. I udligningsreformen fra 2020 (Indenrigs- og Boligministeriet, 2020) blev kommunernes andel af selskabsskatten således nedsat af hensyn til at mindske mellemkommunale uligheder fra denne skat.

Der er således en god begrundelse for, med baggrund i eksempler fra andre områder, at medtænke eksistensen af tilskud- og udligningssystemet, også på området for landdistriktspolitik og regionalpolitik.

Ud over denne lidt reaktive synsvinkel på tilskuds- og udligningssystemet i landdistriktssammenhæng kan der også tænkes en mere proaktiv vinkel, dvs. hvor udligningssystemet indrettes så der aktivt gives et bidrag til at bedre landkommunernes vilkår. Motiverne kan være fordelingspolitiske eller at øge landkommunernes konkurrenceevne som attraktive for befolkning og virksomheder.

Med baggrund i den tidligere gennemgang af de seneste tre udligningsændringer/-reformer kunne det konstateres, at landkommunerne isoleret vandt på udligningsændringerne i alle tre tilfælde, men dog langt mest i 2020-reformen. Denne blev da også, som gengivet ovenfor, bl.a. netop beskrevet som en ændring, der skulle føre midler fra by til land. 2020-reformen kan således ses som eksempel på en mere aktivistisk tilgang.



## Fra 2020-udligningsreformen kan det registreres, at en landdistrikts-/regionalpolitisk dagsorden er fremmet uden den sædvanlige faglige tradition bag ændringerne

Hvor vidt og hvordan de nationale politikere evt. vil gå videre ad denne vej, kan være en politisk overvejelse i fremtiden, hvor der både er pro et contra. På den ene side er sådanne ændringer et effektivt middel til fordelingsmæssigt at tilgodese f.eks. landkommuner og dermed iagttage en landdistriktsvinkel. På den anden side kan der være fare for, at andre mål med tilskud- og udlignings-systemet bliver mere slørede. I en OECD-publikation (OECD, 2022) er det adresseret som spørgsmålet, om der bør tilstræbes ”one goal one instrument?”. Eller med andre ord: skal det forsøges *både* at udjævne forskelle i kommunale rammevilkår og give positiv støtte til bestemte kommuner *alene* ud fra deres karakter af land- eller udkantskommuner? Eller risikeres herved et mindre gennemskueligt og uklart mål med et politiseret udligningssystem? Med eksemplet fra 2020-udligningsreformen (Etzerodt et al) kan det registreres, at en landdistrikts-/regionalpolitisk dagsorden er fremmet uden den sædvanlige faglige tradition bag ændringerne, f.eks. i etableringen af den særlige tilskudsordning målrettet udsatte land- og ø-kommuner.

### Slutnoter

- 1 Det har i mange år i ministerielle redegørelser været forsøgt at skelne mellem hhv. det regionale og det landdistriktsmæssige. Eksempelvis i 2009, hvor der fra samme ministerium (primært Indenrigsministeriet) blev udgivet både en regionalpolitisk redegørelse (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009: kap. 2) og en landdistriktsredegørelse (Velfærdsministeriet et al., 2009). I de senere år er redegørelserne sammenlagt til regional- og landdistriktspolitisk redegørelse (f.eks. Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a).
- 2 Vi fravælger således, at anskue udviklingen længere tilbage, f.eks. fra systemets fødsel i 1984 og den betydelige ændring fra 1996. Se evt. Etzerodt et al. (2018).
- 3 Omfordelingen er opgjort som summen af positive hhv. negative afvigelser mellem faktisk udbetalte/modtagne beløb i de enkelte kommuner i forhold til en situation, hvor alle tilskud blev udbetalt neutralt med samme beløb pr. indbygger.

### Referencer

- Blom-Hansen, Jens og N.J. Mau Pedersen (2020), ”2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen”? *Administrativ Debat*, nr. 2: 10-5.
- Council of Europe (2012), *European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg.
- Danmarks Statistik (2018), *Inddeling af Danmarks Kommuner*, december 2018.
- Etzerodt, Søren og N.J. Mau Pedersen (2018), ”Det kommunale udligningssystem – opbygning og historik”, *Samfundsøkonomen*, nr. 3.
- Etzerodt, Søren & N.J. Mau Pedersen: On the politics of local equalization and grant systems: Low criterion objectivity and the strategic use of grants, upubliceret manuskript.
- Finansieringsudvalget (2004), *Et nyt udligningssystem*, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, betænkning 1437.
- Finansieringsudvalget (2005), *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

- Finansieringsudvalget (2012), *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål*, betænkning 1533.
- Finansieringsudvalget og N.J. Mau Pedersen (2018), *Regionale og strukturelle elementer i udligningssystemet*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2020), *Lovforslag L196 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud mv (kommunal udligningsreform)*, maj.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021a), *Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021b), *Kommunal udligning og generelle tilskud 2022*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022), *Kommunale nøgletal*, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), *Regionalpolitisk redegørelse. Analyser og baggrund*, april.
- Larsen, Thomas og N.J. Mau Pedersen (2022), *Den offentlige sektor*, København: DJØF-forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2016), "Tendenser i stats-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet", *Politik*, 19(2): 55-77.
- Mau Pedersen, N.J. (2018), *Statens styring af kommuner*, VIVE rapport.
- Mau Pedersen, N.J. og M. Larsen Ruge (2022), *Lejre Kommunes placering i udligningssystemet og nøgletalsoverblik*, VIVE.
- OECD (2021), "Evaluating fiscal equalisation. Finding the right balance", S. Dougherty og K. Forman, *OECD working paper*, no. 36.
- OECD (2022), *Going Beyond Fiscal Equalisation*, notes etc. from proceedings from meeting in Fiscal Network Across Levels of Government, april.
- Regeringen (2020), *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*, jan.
- Regeringen (2022), *Aftale om Sundhedsreform. Et sammenhængende og stærkt sundhedsvæsen*, med flere partier, maj.
- Regeringen og KL (2022), *Aftale om kommunernes økonomi for 2023*, 8. juni.
- Social- og Indenrigsministeriet (2009), *Regionalpolitisk redegørelse 2009 – Analyser og baggrund*.
- Velfærdsministeriet og Min. for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2009), *Landdistriktsredegørelse 2009*, marts.



# Effektiv opgaveløsning med de rette kompetencer til de rette opgaver

LEON-princippet angiver, at patienter skal behandles på det laveste effektive omkostningsniveau. Denne artikel har til formål at vurdere, om et tilsvarende princip kan anvendes uden for sundhedsvæsnet, så medarbejderkompetencer anvendes bedst muligt, og den mest omkostningseffektive opgaveorganisering realiseres. Der foretages først en afklaring af LEON-begrebets anvendelse og dets teoretiske forankring, ligesom det vises, hvordan LEON-princippet er beslægtet med analyser baseret på den inkrementelle omkostningseffektivitetsratio (ICER). Det vurderes, at ICER-metoden kan have en bredere anvendelse end LEON, men LEON vurderes

at kunne danne udgangspunkt for et princip, der kan anvendes ved analyser af opgaveorganisering. For at vise mulighederne for at anvende princippet skitseres rammerne for en analyse, og princippet illustreres ved et eksempel. Time-Driven Activity-Based Costing vil være et egnet redskab, hvis der med udgangspunkt i LEON-princippet skal foretages analyser af omkostningseffektiviteten ved alternative opgaveorganiseringer. Da der vil være situationer, hvor enkelte personalegrupper udgør en knap ressource, vises desuden, hvordan der bør indgå offeromkostninger i beregningen.

## Produktivitetsforbedringer ved en bedre arbejdsorganisering<sup>1</sup>

Helt overordnet er udgangspunktet for vækst og velstand i samfundet et spørgsmål om produktivitet, som Produktivitetskommissionen (2014) fastslog. Produktivitet kan måles på flere forskellige måder, men ét af de mest centrale elementer er, hvor meget værdi der bliver skabt pr. arbejdstime. I den private sektor vurderes værdien af produktionens output oftest til markedspriser, men i den offentlige sektor kan der ikke på en simpel måde konstrueres en tilsvarende værdimåling. Derfor vil man i den offentlige sektor i højere grad fokusere på effekt eller værdi, fordi ”værdiskabelsen for borgeren og samfundet er det centrale omdrejningspunkt for organisationen” (Ledelseskommisionen, 2018: 19).

Der er en lang række af faktorer, som påvirker produktivitetsudviklingen – ikke mindst den teknologiske udvikling, hvor nye fremstillingsmetoder tages i brug, og arbejds gange effektiviseres gennem ændrede arbejdsrutiner og teknologier. Det sker eksempelvis inden for sundhedsvæsnet, når patientforløb optimeres ved at omlægge behandlinger under indlæggelse til ambulante behandling og kortere indlæggelsestid. Ligeledes kan der være tale om en effektivisering, når dele af sygehusbehandlingen og -plejen flyttes fra sygehuse til kommunerne.

**PER NIKOLAJ BUKH,**  
Professor  
Aalborg Universitet,  
pnb@pnbukh.com

**KARINA SKOVVANG  
CHRISTENSEN,**  
Lektor, Institut for Økonomi,  
Aarhus Universitet,  
kschristensen@econ.au.dk

Produktiviteten kan også øges ved opgaveglidning inden for den enkelte organisations rammer, når opgavefordeling og arbejdstilrettelæggelse mellem personalegrupper ændres. Opgaveglidningen kan ske både i opadgående og nedadgående retning, således at medarbejdere med større eller mindre specialisering overtager arbejdsopgaver. Hvorvidt opgaveglidningen rent faktisk forøger produktiviteten, er et spørgsmål om, hvad forskellige personalegrupper får i løn, hvorvidt deres kompetencer er relevante for den konkrete opgaveløsning, samt hvordan de forskellige personalegrupper indgår som produktionsfaktorer i organiseringen af opgaver.

Opgavefordelingen og arbejdstilrettelæggelsen mellem personalegrupper bliver særlig central, hvis der er mangel på arbejdskraft inden for enkelte personalegrupper, således at de udgør en knap kapacitet. I sådanne tilfælde kan knaphed begrænse produktionen eller øge omkostningerne, f.eks. hvis der skal indkaldes vikarer. Problemstillingen er ikke kun central, hvis der generelt er mangel på en personalegruppe, f.eks. sygehussygeplejersker, men også hvis der inden for den enkelte personalegruppe er forskelle på, hvordan de enkelte medarbejdere kan løse specifikke opgaver. Altså ikke om de er i stand til at løse opgaven, men hvordan deres specifikke kompetencer påvirker produktiviteten i hele produktionsprocessen.


Når organisering og opgavetilrettelæggelse i sundhedsvæsenet diskuteres, sker det sædvanligvis med henvisning til LEON-princippet (Pedersen, 2006: 330), selvom princippet præcise betydning og teoretiske baggrund ofte kun fremgår implicit. Det spørgsmål, vi adresserer i denne artikel, er, om et tilsvarende princip kan anvendes ved organisering og opgavetilrettelæggelse uden for sundhedsvæsenet, hvad enten der er tale om private eller offentlige virksomheder?

Kompetencer forbindes ofte med formelle eller faglige kompetencer, som ikke alene erhverves ved uddannelse. I denne artikel anvender vi begrebet *specialisering* i stedet for kompetence for at angive, om medarbejdere har specifikke kompetencer til at bidrage til effektiviteten ved en konkret organisering af arbejdsopgaverne. Hvis medarbejdere har kompetence til at udføre visse arbejdsopgaver, men ikke er *specifikt specialiseret* til dem, vil vi anvende begrebet *generelt specialiserede* medarbejdere for at fremhæve, at en effektiv opgaveorganisering ikke drejer sig om det generelle kompetenceniveau, men om de konkrete arbejdsopgaver under iagttagelse af lønforskellene.

På et universitet vil der eksempelvis være erfarne forskere, som er specifikt specialiserede inden for et snævert delområde (f.eks. tildelingsmodeller på skoleområdet), men generelt specialiserede i forhold til undervisning og forskning inden for et bredere fagområde (f.eks. økonomistyring) og tilgrænsende fagområder (f.eks. strategi og ledelse). Disse forskere kan både varetage mange forskellige undervisningsopgaver og publicere inden for flere forskellige fagområder med anvendelse af forskellige metoder. Andre undervisere har en anden generel specialisering, og i forhold til en konkret undervisningsop-

gave kan de være specifikt specialiserede, således at de kan varetage opgaven med højere kvalitet end generelt specialiserede forskere. Specialisering er altså et relativt begreb i forhold til arbejdsopgaven.

Hvis universitetets opgaver skulle tilrettelægges omkostningseffektivt (Bukh og Christensen, 2018), dvs. så den samlede portefølje af opgaver løses mest effektivt baseret på lavest mulige omkostninger, vil det indebære, at man ud over lønforskelle ser på den specifikke specialisering i forhold til opgaveporteføljen. Det kan betyde, at det er mere hensigtsmæssigt, at en professor med specifik specialisering i forhold til et MBA-fag varetager denne undervisning frem for at undervise på et kandidatfag, som professoren er generelt specialiseret til, fordi andre generelt specialiserede kollegaer også vil kunne undervise på kandidatuddannelsen. Ligeledes kan der være medarbejdere, der har en mere specifik specialisering i forhold til kandidatundervisning og dermed kan undervise bedre end den generelt specialiserede professor. Den specifikke specialisering er altså et relativt begreb fremfor en vurdering af specialiseringsdybden.

 **Det drejer sig ikke alene om, hvorvidt de enkelte medarbejdere har kompetencer til at udføre en opgave, men om at det er mere omkostningseffektivt at anvende specifikt specialiserede medarbejdere til bestemte opgaver**

Tilsvarende vil der være administrative medarbejdere, der er specifikt eller generelt specialiserede i forhold til forskellige arbejdsopgaver. Her gælder det også, at det ikke alene drejer sig om, hvorvidt de enkelte medarbejdere har kompetencer til at udføre en opgave, men om at det er mere omkostningseffektivt at anvende specifikt specialiserede medarbejdere til bestemte opgaver. Når vi ser på tværs af personalegrupperne, vil de samme overvejelser skulle indgå, når opgaverne organiseres. Selvom en forsker kan have generelle kompetencer til at anvende administrative systemer til rejseafregning, undervisningsplanlægning, timeregnskaber og lokalebestilling, kan det være mere omkostningseffektivt at anvende forskeren til arbejdsopgaver, hvor forskerens specifikke specialisering er vigtige, samtidig med at administrative medarbejdere kan være specifikt specialiserede forhold til de administrative systemer.

Artiklens formål er at vurdere, om LEON-princippet, der anvendes i sundhedsvæsnen, kan anvendes til mere generelt at træffe beslutninger om organisering og opgavefordeling, således at problemstillinger som de ovenfor nævnte kan adresseres, og de økonomiske konsekvenser af opgavefordelingen kan vurderes. Den resterende del af artiklen er struktureret på den måde, at vi først indkredser, hvordan LEON-princippet anvendes i litteraturen, samt hvordan det teoretiske fundament præsenteres. Da LEON-princippet er beslægtet og foreneligt med at anvende omkostningseffektivitet som beslutningskriterium, ser vi i næste afsnit på, hvordan omkostningseffektivitetsanalyser anvendes

inden for sundhedsøkonomien. Herefter skitserer vi, hvordan en analysemodel kan udvikles, og endelig sammenfatter og konkluderer vi i det sidste afsnit.

## LEON-begrebet

### **Indkredsning af LEON-begrebet**

Sædvanligvis betyder LEON, som anført af Pedersen (2006: 330), enten ”lavest effektive omkostningsniveau” eller ”lavest effektive omsorgsniveau”. Begrebet er ofte brugt i praktiske diskussioner og rapporter, men anvendes kun med få undtagelser (f.eks. Christensen og Hede, 2017) i den videnskabelige litteratur. I Sverige anvendes LEON-princippet tilsvarende som akronym for ”lågsta effektiva omhändertagandenivå”, og i Norge som akronym for ”laveste effektive omsorgsnivå”. Herudover betegnes LEON-begrebet i Norge (jf. Jacobsen, 2015) nogle gange BEON (”beste effektive omsorgsnivå”), uden at det ændrer på begrebsanvendelsen. Herudover svarer begrebsanvendelsen i den svenske og norske litteratur til den danske litteratur, dvs. der er ikke nogen eksplicit definition eller teoretisk forankring af begrebet.

Et fællestræk ved den skandinaviske litteratur er, at der ved anvendelsen af LEON-begrebet hverken omtales tilsvarende begreber på engelsk eller henvises til engelsksproget litteratur, der anvender LEON-begrebet. Dog forekommer der enkelte gange en oversættelse til engelsk, når LEON-begrebet anvendes i danske publikationer, f.eks. i forbindelse med resuméet. Her oversættes LEON-begrebet sædvanligvis til ”lowest effective cost level” (f.eks. Englund o.a., 2009). Begrebet ”lowest effective cost level” anvendes i få tilfælde i engelsksproget faglitteratur (f.eks. Christiansen og Vrangbæk, 2018; Kamp og Hansen, 2019). Ligeledes er der enkelte engelsksprogede publikationer, hvor begreber som f.eks. ”lowest effective care level” anvendes, uden henvisning til LEON eller tilsvarende akronymer, selvom der er tale om publikationer af skandinaviske forskere (f.eks. Rugkåsa o.a., 2020; Johansen og Fagerström, 2010). Da LEON-princippet anvendes i litteraturen, uden at der henvises til tidligere litteratur, er det ikke muligt at identificere begrebets oprindelse med sikkerhed, selvom begrebet givetvis har rødder tilbage til 1970’erne.

### **Anvendelsesområder**

Med udgangspunkt i skandinavisk litteratur kan tre typiske anvendelsesområder af LEON-begrebet identificeres:

*LEON som organiseringsprincip:* Anvendelsen af LEON-princippet er mest hyppigt knyttet til organiseringen af behandlinger i et specialiseringshierarki, hvor praktiserende læger indtager en gatekeeper<sup>2</sup>-funktion, forstået således at gatekeeperen sikrer, at patienter får behandlingen på det rette specialiseringsniveau. I Danmark har LEON-begrebet især været anvendt, når strukturen i sundhedsvæsenet diskuteres. Det gælder først og fremmest snitfladerne mellem de opgaver, der løses af hospitaler og speciallæger, og de opgaver, der løses i almen praksis (f.eks. Pedersen, 2006). Se herudover Anell (2012), Christiansen og Vrangbæk (2018), Øydgard (2018) samt Christensen og Hede (2017).

*LEON som indsatsprincip:* I nogle tilfælde anvendes LEON-princippet svarende til det såkaldte mindstemiddelsprincip (f.eks. Jensen o.a., 2019), der indebærer, at en indsats skal finde sted så tidligt som muligt på det mindst indgribende niveau, før intensiteten af indsatsen eventuelt øges (Berring, 2006; Birkeland, 2019). Denne tilgang forbindes ofte med ”stepped care”-modellen, der bl.a. anvendes i det engelske sundhedsvæsen (NICE, 2011). Eksempelvis anfører Jensen o.a. (2019) samt Wentzer o.a. (2018), at ”stepped care”-modellen følger LEON-princippet.

*LEON som arbejdsdelingsprincip:* Lidt mere indirekte kan anvendelsen af LEON-princippet knyttes sammen med, om arbejdsdelingen mellem forskellige personalegrupper i sundhedsvæsenet er hensigtsmæssig ud fra en omkostningseffektivitetsbetragtning, og hvordan organiseringen interagerer med den hierarkiske specialisering. Problemstillingen er her især, hvordan lægers tid anvendes mest optimalt under hensyntagen til, at (1) læger ofte er den centrale produktionsfaktor, (2) læger er en mere begrænset produktionsfaktor, samt (3) læger er en dyrere produktionsfaktor sammenlignet med såkaldt paramedicinsk personale, dvs. sekretærer, sygeplejersker, laboranter etc. (jf. Pedersen, 2006: 399).

Samlet set kan det konkluderes, at LEON-princippet har en relativt bred praktisk anvendelse i Skandinavien som et generelt princip for, hvordan opgaveorganiseringen i sundhedsvæsenet mest effektivt tilrettelægges. Det fælles grundlag for anvendelsen af begrebet er fokuset på omkostningseffektivitet ved, at opgaver udføres på det lavest mulige omkostningsniveau under *samtidig* hensyntagen til de enkelte personalegruppers produktivitet ved en opgaveorganisering og aflønningen af disse medarbejdergrupper. Der kan ikke på baggrund af den eksisterende litteratur identificeres et specifikt teoretisk grundlag for LEON-princippet, men der findes forenelige og beslægtede sundhedsøkonomiske principper for omkostningseffektivitetsanalyser.

## Omkostninger og effekt

Inden for sundhedsøkonomi anvendes omkostningseffektivitetsanalyser (”cost-effectiveness analyses”, CEA) ofte som et vurderingskriterie, når forskellige interventioner eller behandlinger skal sammenlignes (f.eks. Birch og Gafni, 2006; Drummond o.a., 2005; Folland o.a., 2007). I det følgende vil den mere generelle betegnelse program blive anvendt fremfor behandling, idet et program dækker over en opgaveudførelse, der er sammensat af en række aktiviteter.<sup>3</sup>

Typisk baseres CEA på forholdet mellem de ekstra (marginale eller inkrementelle) omkostninger forbundet med et program og den ekstra sundhedsgevinst ved programmet. Sådanne sundhedsgevinster kan f.eks. være antal dage, hvor patienten er symptomfri eller antal leveår, der opnås ved programmet. Dermed adskiller CEA sig fra cost-benefit-analyser (CBA), som bl.a. kendes fra samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger (FM, 2017) ved, at effekten<sup>4</sup> ikke opgøres monetært (jf. Bukh og Christensen, 2018).



De primære begrænsninger ved anvendelse af CEA inden for sundhedsøkonomi er (jf. Drummond o.a., 2005), (1) at de mest relevante effektmål kan være forskellige mellem programmer, hvorved CEA ikke kan anvendes til sammenlignende programmer, (2) at, når beslutningstageren opererer med en budgetbegrænsning, vil det være nødvendigt også at kunne vurdere, hvilke programmer der skal reduceres, hvis nye programmer skal indføres, (3) at flere typer effekt kan være relevante, og (4) at nogle typer effekt vil have større værdi end andre. Inden for sundhedsøkonomi anvendes de såkaldte cost-utility analyser (CUA) ofte til at adressere disse svagheder, og effekten måles som et aggregeret nyttemål. Typisk måles effekt i sådanne analyser som kvalitet-sjusterede leveår (quality-adjusted life years, QALY) se f.eks. Drummond o.a. (2005) og Gyrd-Hansen (2009). I princippet kan CUA opfattes som en særlig form for CEA, hvorfor der nogle gange (Garber, 2000; Meltzer og Smith, 2011) ikke skelnes så klart mellem de to analyseformer.

## ➤➤ LEON-princippet kan anvendes og operationaliseres til analyser af arbejdstilrettelæggelse

Vi har i denne artikel fokus på at vurdere, hvordan LEON-princippet kan anvendes og operationaliseres til analyser af arbejdstilrettelæggelse. Mere specifikt drejer det sig om at kunne analysere og vurdere, hvordan personalesammensætningen har betydning for, f.eks. hvor mange afgørelser domstolene træffer, hvor mange efterforskninger politiet foretager, hvor mange artikler et universitetsinstitut udgiver, eller hvor effektivt forsvaret løser opgaverne. Dermed er der ikke primært fokus på, hvordan der skal prioriteres inden for en budgetbegrænsning; altså om der skal tilføres ressourcer til det ene område i forhold til det andet. Med personalesammensætningens betydning in mente vurderes det, at CEA fremfor CUA er et relevant udgangspunkt, når omkostningseffektivitet af alternative opgaveorganiseringer analyseres. Hvad angår omkostningsvurderingen, er der ikke forskel på CEA og CUA (Drummond o.a., 2005: 137).

### **Omkostningseffektivitetsanalyser**

Udgangspunktet for en CEA<sup>5</sup> er, at forskellen i omkostninger mellem program 1 ( $P_1$ ) og program 2 ( $P_2$ ),  $C_2 - C_1$ , vurderes i forhold til forskellen mellem effekten af de to programmer,  $E_2 - E_1$ , ved at beregne den såkaldte inkrementelle omkostningseffektivitetsratio ("incremental cost-effectiveness ratio", ICER):

$$\text{ICER} = \frac{C_2 - C_1}{E_2 - E_1} = \frac{\Delta C}{\Delta E}$$

Hvis  $P_1$  repræsenterer det sædvanlige program, og  $P_2$  er et nyt program, er den sædvanlige beslutningsregel, at  $P_2$  bør indføres fremfor  $P_1$ , hvis ICER er mindre end den maksimale betalingsvillighed for effektforbedringer ( $\lambda$ ). Altså hvis dette kriterium er opfyldt:



$$\frac{\Delta C}{\Delta E} < \lambda$$

For at beslutningsprincippet kan anvendes, skal  $\lambda$  være kendt. I praksis gøres dette ved forskningsbaserede studier af betalingsvillighed (Gyrd-Hansen, 2005, 2009; Shiroywa o.a., 2010). Det er især vigtigt at kende  $\lambda$ , når de to programmer, der sammenlignes, er forskellige, både hvad angår E og C; eksempelvis hvis et nyt program er både dyrere og bedre, dvs.  $C_2 > C_1$  og  $E_2 > E_1$ . I nogle situationer er det dog ikke nødvendigt at kende  $\lambda$ . F.eks. hvis  $C_2 < C_1$  og  $E_2 = E_1$ , idet der vil være tale om en besparelse ved at indføre  $P_2$ , uden at det har betydning for effekten. Tilsvarende hvis  $C_2 < C_1$  og  $E_2 > E_1$ , hvor  $P_2$  siges at dominere  $P_1$ , da  $P_2$  er både billigere og har bedre effekt og derfor bør foretrækkes fremfor  $P_1$ . Endelig vil  $C_2 = C_1$  og  $E_2 > E_1$  indebære en effektforbedring inden for samme økonomiske ramme.

Selvom ICER er udviklet til at sammenligne programmer inden for sundhedsvæsenet, har metoden, som nævnt af Folland o.a. (2007: 81), en bredere anvendelse f.eks. ved vurderingen af forsvarsberedskab ("military preparedness"). Metoden har dog i praksis begrænset anvendelse uden for sundhedsområdet, idet tilsvarende teknikker alene synes at blive anvendt ved evaluering af projekter vedrørende miljøbeskyttelse og -forbedringer.<sup>6</sup> I det følgende vil det blive skitseret, hvordan en ICER-inspireret model, der er forenelig med LEON-princippet, kan anvendes ved analyser af opgaveorganisering.

## Skitse til en analysemodel

### Grundprincippet i praksis

LEON-princippet indebærer, at arbejdsopgaver ikke skal løses mere omkostningskrævende end nødvendigt. Det betyder, at der både tages hensyn til de enkelte medarbejdergruppers produktivitet og aflønningen af disse ved en opgaveløsning. Når LEON-princippet anvendes i sundhedsvæsenet, vil der ofte være et implicit specifikt fokus på medarbejdernes specialiseringsniveau, og det vil ofte være således, at en mere specifik specialisering indebærer højere omkostninger. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at specialiseringsniveau skal forstås i forhold til de konkrete arbejdsopgaver, der løses, og ikke som et generelt karakteristikum ved en produktionsfaktor (medarbejdergruppe).

Det betyder eksempelvis, at selvom en speciallæge har en mere specialiseret uddannelse end en nyuddannet læge, vil der være mange arbejdsopgaver, som den nyuddannede læge kan løse lige så godt som speciallægen, og der vil være arbejdsopgaver, hvor kvaliteten af opgaveløsningen ikke vil kunne øges, uanset hvem der løser opgaven. Tilsvarende vil der være arbejdsopgaver, som kan løses med højere kvalitet af medarbejdere, som både bruger mindre tid på opgaven og har en relativt lavere løn (f.eks. lægesekretærer), end hvis sundhedsfagligt specialiserede medarbejdere (f.eks. speciallæger) udfører dem. Omkostningseffektivitet skal med andre ord vurderes i forhold til konkrete arbejdsopgaver, konkrete organiseringsalternativer og konkrete lønforskelle.

For at LEON-princippet er relevant at anvende i praksis, skal der være omkostningsforskelle af en vis størrelse mellem personalegrupperne. Ligeledes fordrer LEON-princippet en konkret vurdering af alternative opgaveorganiseringer. Dermed giver princippet ikke et generelt svar på, hvilke arbejdsopgaver der skal løses af hvilke personalegrupper. For at kunne fastlægge om en arbejdsopgave udføres omkostningseffektivt i overensstemmelse med LEON-princippet, skal der således foretages en konkret vurdering af omkostningerne ved alternative opgaveorganiseringer og effekten af disse.

### **Analysemodellen**

Vi viser her, med udgangspunkt i et simpelt eksempel, hvordan en analysemodel kan konstrueres: Antag, at to personalegrupper medvirker ved udførelsen af en arbejdsopgave.  $L_h$  er en generelt specialiseret personalegruppe med en høj timeløn ( $w_h$ ), og  $L_l$  er en specifikt specialiseret arbejdsgruppe med lavere timeløn ( $w_l$ ). Da specialisering altid skal vurderes i forhold til den konkrete arbejdsopgave, anvendes i eksemplet betegnelsen generel hhv. specifik specialisering. Eksemplet er baseret på, at  $w_h > w_l$ , men det kan i andre situationer være tilfældet, at specifikt specialiseret arbejdskraft har en højere timeløn end generelt specialiseret arbejdskraft. Dette ændrer imidlertid ikke på analysemodellen eller analysens struktur.

Når arbejdsopgaven gennemføres ved program P anvender personalegrupperne  $L_h$  og  $L_l$  henholdsvis  $t_{ph}$  og  $t_{pl}$  timer, og der afholdes faste omkostninger på  $F_p$ . Omkostningerne ( $C_p$ ) ved program P kan dermed bestemmes som:

$$C_p = t_{ph} \cdot w_h + t_{pl} \cdot w_l + F_p$$

Hvis effekten ved program P er  $E_p$ , vil ændringen i omkostningseffektiviteten kunne udtrykkes ved:

$$ICER = \frac{C_2 - C_1}{E_2 - E_1} = \frac{(t_{2h} \cdot w_h + t_{2l} \cdot w_l + F_2) - (t_{1h} \cdot w_h + t_{1l} \cdot w_l + F_1)}{E_2 - E_1}$$

For at illustrere princippet antages det, at  $w_h=600$ kr., og  $w_l=300$ kr., samt at E måles som antal sagsbehandlinger, der gennemføres. Antag som forenkling, at  $F_1=F_2=0$ . Vi ser nu på tre forskellige opgaveorganiseringer:

Program 1:  $t_{1l} = 100$  timer,  $t_{1h} = 200$  timer,  $E_1=300$  sager,  $C_1=150.000$  kr.

Program 2:  $t_{2l} = 100$  timer,  $t_{2h} = 300$  timer,  $E_2=350$  sager,  $C_2=210.000$  kr.

Program 3:  $t_{3l} = 200$  timer,  $t_{3h} = 225$  timer,  $E_3=400$  sager,  $C_3=195.000$  kr.

$P_1$  repræsenterer den bestående opgaveorganisering, hvor  $C_1 = 100 \cdot 300 + 200 \cdot 600 = 150.000$  kr. For at forøge sagsproduktionen og dermed nedbringe sagsbehandlingstiderne overvejes det i stedet at indføre  $P_2$ , der indebærer en

allokering af flere timer til personalegruppe  $L_h$ , hvilket forbedrer effekten men forøger omkostningerne:  $C_2 = 100 \cdot 300 + 300 \cdot 600 = 210.000$  kr. Som et alternativ repræsenterer  $P_3$  en ændring i arbejdsprocesserne, hvor flere aktiviteter løses på et lavere omkostningsniveau, idet  $t_1$  forøges forholdsvist mere end  $t_h$ . Ved  $P_3$  tilføres også flere ressourcer, således at omkostningerne forøges:  $C_3 = 200 \cdot 300 + 225 \cdot 600 = 195.000$  kr.

Bemærk, at  $P_2$  implicit også indebærer en ændring af arbejdsprocesserne, hvor omkostningsniveauet øges, da det kun er  $t_h$ , der forøges. Der er naturligvis blot tale om et tænkt eksempel, og man kunne også forestille sig andre ændringer; f.eks. ville et program,  $P_4$ , hvor  $t_{4l} = 200$  timer,  $t_{4h} = 150$  timer repræsentere en budgetneutral ændring af arbejdsprocessen til et lavere omkostningsniveau.

Med udgangspunkt i eksemplet kan man beregne enhedsomkostningerne,  $A_i$ , ved de tre programmer som  $A_1 = 150.000/300 = 500$  kr.,  $A_2 = 210.000/350 = 600$  kr., og  $A_3 = 195.000/400 = 487,50$  kr. Hvis de tre programmer havde været alternative organiseringer, ville omkostningseffektiviteten traditionelt blive vurderet ved at sammenligne enhedsomkostningerne. Da omkostningseffektiviteten ved  $P_2$  er mindre end ved  $P_1$ , indikerer det, at LEON-princippet ikke er opfyldt, og i dette simple eksempel bør  $P_3$  foretrækkes, da det har de laveste enhedsomkostninger.

Den inkrementelle omkostningseffektivitet ved at indføre  $P_2$  eller  $P_3$  som erstatning for  $P_1$ , kan beregnes som:

$$ICER_{1,2} = \frac{C_2 - C_1}{E_2 - E_1} = \frac{210.000 - 150.000}{350 - 300} = 1.200$$

$$ICER_{1,3} = \frac{C_3 - C_1}{E_3 - E_1} = \frac{195.000 - 150.000}{400 - 300} = 450$$

Konklusionen er i sagens natur også ved denne sammenligning, at  $P_3$  vil foretrækkes, idet  $ICER_{1,3} < ICER_{1,2}$ . Herudover kan  $ICER_{1,i}$  fortolkes som gennemsnitsomkostningen ved de ekstra sager, der kan produceres ved den ekstra ressourceindsættelse, når  $P_i$  vælges. I eksemplet sammenlignes en bestående organisering med to potentielle ændringer, således at alle programmerne er alternativer til hinanden – og dermed ikke uafhængige, som det ofte antages i sundhedsøkonomiske kalkuler, når ICER-kriteriet anvendes. Bemærk ligeledes at der ikke eksplicit er taget hensyn til en bestemt budgetbegrænsning.

Som et andet eksempel på anvendelsen af kriteriet kan man forestille sig, at der er et fast budget ( $B$ ) til rådighed for den konkrete sagsbehandling, og at der kan gennemføres en række forskellige programmer, som er uafhængige af hinanden, og hver for sig kan give forbedringer af  $E$  med forskellige ændringer af  $C$ . I dette tilfælde vil beslutningsreglen betyde, at programmerne skal gennemføres ét for ét sorteret efter stigende ICER, indtil  $B$  er brugt. ICER for den mindst omkostningseffektive af de vedtagne programmer i forhold til

budgetbegrænsningen udtrykker i princippet den maksimale betalingsvillighed for effektforbedringer ( $\lambda$ ).

## ➤ Sundhedsøkonomiske evalueringsprincipper kan anvendes på et bredere felt til at vurdere omkostningseffektiviteten af alternative opgavevaretagelser

Analysen blev illustreret med udgangspunkt i konkrete eksempler på specialiseringer samt løn- og produktivitetsforskelle og udtrykker dermed ikke generelle konklusioner. Men en tilsvarende analyse vil kunne laves på konkrete arbejdsopgaver. Sammenfattende vurderes det, at det er muligt at udvikle en analysemodel, således at sundhedsøkonomiske evalueringsprincipper kan anvendes på et bredere felt til at vurdere omkostningseffektiviteten af alternative opgavevaretagelser, herunder om den valgte løsning er i overensstemmelse med et LEON-princip.

### Effekt og omkostninger

#### **Fastlæggelse af effektmål**

For at den skitserede analysemodel kan anvendes i praksis, skal der være sammenlignelige omkostnings- og effektmål tilgængelige for de projekter, der sammenlignes. Hvad angår effektmål, så er forudsætningen for den CEA-baserede tilgang, at der anvendes et enkelt effektmål, som vi også ser i eksemplerne ovenfor. Hvis der er flere relevante effektmål, kan der foretages CEA partielt for disse effektmål, hvilket dog kan indebære, at forskellige effektkriterier ikke fører til den samme konklusion. Eksempelvis kan det være, at  $P_1$  er mere omkostningseffektiv end  $P_2$ , når  $E$  udtrykkes ved antal sagsbehandlingsfejl, mens det forholder sig omvendt, hvis  $E$  er sagsbehandlingstid. Alternativt kan der etableres en vægtning af effektmålene, så det aggregerede effektmål anvendes i analysen.

Det er en generel problemstilling, at der er behov for en vægtning, hvis der indgår flere effektmål i en økonomisk model, og man skal være opmærksom på konsekvenserne af den vægtning, der vælges mellem de to typer effekt. Nedprioriteringen af mål, der ikke indgår i styringsmodellen eller indgår med lav vægt, betegnes *output distortion* (Bevan og Hood, 2006) og kan opfattes som en form for dysfunktionel adfærd. Behovet for vægtning er ikke anderledes end i andre økonomistyringsmodeller med forskellige effektkriterier. Enhver vægtning bør dog give anledning til nøje overvejelser, idet den forudsætter, at der faktisk kan foretages en *ex ante* vægtning, ligesom en uhensigtsmæssig vægtning kan føre til prioriteringer, der *ex post* ikke er omkostningseffektive (Bukh og Christensen, 2020: 457-60).


#### **Fastlæggelse af omkostningsmål**

Hvad angår omkostningsmålet, så skal omkostningerne beregnes på samme måde for de projekter, der sammenlignes. Selvom det kan lyde indlysende,

så er det ikke en triviell problemstilling, og forskellige omkostningsvurderingsmetoder og -principper kan indebære en ændring af fordelagtigheden af de sammenlignede programmer. Som udgangspunkt vil man oftest vurdere omkostningerne for den relevante organisation, men der kan også være omkostninger forbundet med f.eks. patienters rejsetid, eller omkostninger der vedrører andre organisationer, der ikke indgår i analysen. Ligeledes kan tidsperspektivet for analysen, herunder en eventuel anvendelse af en diskonteringsfaktor, også have betydning.

Ligeledes kan der være behov for at foretage en mere helhedsorienteret vurdering af personaleomkostninger, så der udover lønkomponenter (herunder funktionstillæg og anciennitetsstigninger), pension, personalegoder etc. også indgår omkostninger til f.eks. efteruddannelse. Hvis der er forskelle i rekrutteringsomkostninger, oplæringsomkostninger, reduceret produktivitet under oplæring kan dette også inddrages, ligesom betydningen af forskelle i medarbejderomsætning også kan indgå.

Det væsentligste forhold ved omkostningsvurderingen er, at der foretages en fuld omkostningsvurdering af de alternative projekter. Når det er inkrementelle<sup>7</sup> omkostninger, der indgår i ICER-beregningen, er det dermed ændringer i de totale omkostninger for programmet, der er i fokus. Da der kan være skalafordele (eller -ulemper) forbundet med at gennemføre aktiviteterne, er ICER forskellig fra marginalomkostningerne, der vedrører omkostningerne ved at producere en ekstra effektenhed.

 **Det væsentligste forhold ved omkostningsvurderingen er, at der foretages en fuld omkostningsvurdering af de alternative projekter**

Selvom det kan fremstå kompliceret at fastlægge relevante og sammenlignelige effekt- og omkostningsmål, så vurderes det ikke at udgøre en væsentlig problemstilling. Der er omfattende forsknings- og praksisbaseret viden om, hvordan det kan håndteres, og der er tale om velkendte problemstillinger, der optræder ved alle evalueringer. Desuden er det overvejelser, der intuitivt eller uformelt indgår i dagligdagsbeslutninger i enhver organisation, selvom problemstillingen bliver mere eksplicit, når den formuleres i en kalkulationsmodel.

## Omkostningsvurdering

Der kan anvendes flere forskellige teknikker til at vurdere omkostningerne ved at gennemføre forskellige programmer. Den mest veletablerede metode er Activity-Based Costing (ABC) – og i de senere år mere specifikt Time-Driven ABC<sup>8</sup> (TDABC). Eksempelvis argumenterer Kaplan og Porter (2011) for, at TDABC kan være et redskab til at synliggøre omkostningsforskelle både ved at foretage behandlinger på det rette specialiseringsniveau og ved matche forskellige faggruppers kompetencer med arbejdsopgaverne. Tilsvarende illustrerer Kaplan og Witkowski (2014: 373f) anvendelsen af TDABC med et eksempel fra en operationsafdeling, hvor en omkostningsreduktion opnås ved ændringer i arbejdsgangene; nemlig ved at flytte arbejdsopgaver fra læger til personalegrupper med en anden specialisering.

Forenklet beskrevet er TDABC baseret på følgende elementer:

1. Arbejdsopgaverne beskrives ved en kortlægning af den enkelte proces, hvor aktiviteterne ( $i$ ) og deres tidsforbrug ( $T_{ij}$ ) identificeres for de enkelte personalegrupper ( $j$ ), der udfører aktiviteterne.
2. For hver personalegruppe beregnes en omkostningspulje ( $C_j$ ), der udover løn indeholder indirekte omkostninger til efteruddannelse, arbejdsredskaber etc.
3. For hver personalegruppe vurderes den praktiske kapacitet ( $K_j$ ) målt i timer.
4. For hver personalegruppe beregnes kapacitetsraten, ( $r_j$ ) som  $r_j = C_j / K_j$ .

Omkostningerne ved at udføre en proces ved en given organisering beregnes dermed som

$$C = \sum_i \sum_j r_j \cdot T_{ij}$$

French o.a. (2013) viser en konkret anvendelse af TDABC på et amerikansk hospital. Ved først at foretage en proceskortlægning af de eksisterende patientforløb, estimere tidsforbruget ved aktiviteterne og dermed omkostningerne ved den eksisterende arbejdsdeling kunne procesforbedringer identificeres. Ved at ændre arbejdsgangene med udgangspunkt, i at de enkelte medarbejdere udførte arbejdsopgaver på det højeste specialiseringsniveau, som de havde kompetence til (French o.a., 2013: 137), altså et LEON-princip, blev flere arbejdsopgaver varetaget af personale med en anden specialisering, og der kunne konkret gennemføres 19% flere patientforløb med 17% færre medarbejdere. Ud fra et CEA-perspektiv dominerer den nye arbejdsmetode dermed den gamle arbejdsmetode, da den er både bedre og billigere.

Det er vores vurdering, at TDABC vil være en egnet teknik, hvis der med udgangspunkt i LEON-princippet skal foretages vurderinger af omkostningseffektiviteten ved alternative opgaveorganiseringer. TDABC er en veletableret teknik, som er forholdsvist enkel. Herudover er det en fordel, at man ikke



blot kan sammenligne omkostningseffektiviteten ved forskellige eksisterende organiseringer, men også kan sammenligne med potentielle ændringer i opgaveorganiseringen.

### **Afhængighed mellem programmets effekt og omkostninger**

ICER-kriteriet, der er beskrevet ovenfor, hviler på en antagelse om, at effekten og omkostningerne ved at gennemføre forskellige alternative aktiviteter er uafhængige af hinanden, hvilket ikke generelt er tilfældet (Weinstein, 2006). Eksempelvis kan samme produktionsfaktor indgå i forskellige aktiviteter, hvorfor omkostningerne ved at implementere aktiviteterne sammen er forskellig fra summen af omkostninger ved at implementere dem enkeltvis.

Tilsvarende kan effekten ved at implementere aktiviteter samlet være forskellige fra summen af aktiviteterne effekt, når de implementeres hver for sig. Det betyder, at en naiv anvendelse af ICER-kriteriet kan lede til forkerte konklusioner. Sådanne forhold skal eksempelvis tages i betragtning ved eksemplet skitseret ovenfor, hvor ICER-kriteriet anvendes til at fastlægge, hvilke programmer der skal gennemføres inden for en budgetbegrænsning.

### **Ressourcebegrænsninger og offeromkostninger**

Det simple ICER-kriterie er baseret på, at organisationen arbejder under en budgetbegrænsning, der er tidsafgrænset. I praksis vil dette ofte være et årsbudget. Det er dog ikke alle programmer, hvis omkostninger og effekter alene kan vurderes inden for ét budgetår. Udgangspunktet er, at der foretages en nutidsværdiberegning for at gøre omkostningerne sammenlignelige. Hvorvidt der tilsvarende skal anvendes en tilbagediskontering af effekterne, afhænger af den konkrete situation<sup>9</sup>. Vil en reduktion i sagsbehandlingstiden have samme værdi i år 1 og i år 2? Det vil eksempelvis ikke være tilfældet, hvis det reelle resultatmål er sagsventetid, og sagsmængden er forskellig i år 1 og år 2 som følge af forskelle i tilgangen af sager.

### **Knappe ressourcer**

En anden relevant problemstilling opstår, hvis nogle ressourcer (f.eks. personalegrupper) er knappe. Hvis der anlægges en overordnet samfundsmæssig betragtning, og LEON- eller ICER-kriteriet anvendes på tværs af de organisationer, hvor de samme personalegrupper anvendes, vil ICER-kriteriet ikke nødvendigvis føre til en samfundsoptimal ressourcefordeling, fordi gennemførelsen af projekterne ikke kun afhænger af den økonomiske budgetbegrænsning, men også af hvorledes de knappe ressourcer anvendes i de enkelte projekter.

Tilsvarende vil der være relevante situationer, hvor en produktionsfaktor er knap forstået på den måde, at der er en begrænsning på, hvor mange medarbejdere inden for en personalegruppe organisationen har adgang til (Weinstein, 2006: 478). I sådanne tilfælde bør der indgå offeromkostninger<sup>10</sup> i ICER-beregningen, således at der tilføjes en offeromkostning ( $s_i$ ), som repræ-

senterer den værdi, der fortrænges, når den knappe ressource anvendes i det vurderede program fremfor et andet.

Situationen kan eksemplificeres med udgangspunkt i eksemplet ovenfor: Det antages, at de to personalegrupper er henholdsvis speciallæger ( $w_h=600$ kr.) og administrativt personale ( $w_l=300$ kr.) på et offentligt hospital, og der er et begrænset antal speciallæger til rådighed, således at alle behandlinger ikke kan gennemføres inden for den ventetid, der er fastlagt ved ”udvidet frit sygehusvalg”. Antag at patienterne vælger at blive behandlet på et privathospital, hvis de har mulighed for frit sygehusvalg, og der dermed sker en omkostningsforøgelse på f.eks. 10.000 kr. Antag desuden, at der ville have medgået 5 speciallægetimer til at foretage behandlingen i offentligt regi. Dette svarer til, at  $s_h = 10.000/5 = 2.000$ , som er den besparelse (gevinst), der ville kunne opnås pr. speciallægetime, hvis behandlingen blev udført i offentligt regi. Det betyder, at der skal indgå en sats på  $w_h + s_h = 600 + 2.000 = 2.600$  ved ICER-beregningen. I henhold til LEON-princippet øger det alt andet lige fordelene ved at løse opgaver på et specialiseringsniveau, hvor der anvendes færre timer af medarbejdere fra den højtlønnede personalegruppe i forhold til timer fra lavere lønnede personalegrupper (f.eks. administrativt personale).

### **Offeromkostninger i praksis**

I private virksomheder er det ofte mere enkelt at foretage beslutninger om opgaveorganiseringer, der følger LEON-princippet, hvis virksomhedens primære målsætning er at skabe overskud, da beslutningerne udgør mere traditionelle ledelsesmæssige eller produktionsøkonomiske overvejelser. Desuden vil ressourcebegrænsninger oftere kunne løses ved at ansætte flere medarbejdere eller anvende vikarer. I en offentlig virksomhed kan det også mere kompliceret at tilpasse aktiviteterne og aktivitetsniveauet optimalt. Det kan f.eks. skyldes, at den enkelte offentlige virksomhed kan være underlagt kortsigtede budgetbegrænsninger, der ikke er optimale på lang sigt, f.eks. som følge af budgetloven, økonomiaftalerne mellem Finansministeriet og Danske Regioner og KL for henholdsvis regioner og kommuner eller statens sanktionsstyring i øvrigt (Foged, 2015; Madsen og Wisén, 2019). Ligeledes kan der være restriktioner knyttet til anvendelsen af bestemte faggrupper, f.eks. minimums normeringer for pædagoger i børnehaver og vuggestuer.

Hvis ansættelsen af nye medarbejdere indebærer, at de nye medarbejdere aflønnes højere end den gennemsnitlige løn til de eksisterende medarbejdere, vil det være lønnen for de nye medarbejdere, der skal indgå i kalkulationen. Der kan også være tale om, at nye medarbejdere er mindre produktive eller skal oplæres, hvilket svarer til, at den praktiske kapacitet ( $K_j$ ) er mindre for nye medarbejdere, eller at der er rekrutteringsomkostninger ved nyansættelser, herunder at der skal bruges tid på at oplære de nye medarbejdere. Ved den skitserede beregningsmetode kan der nemt tages hensyn til sådanne forhold.

Der kan dog også i private virksomheder, f.eks. advokatvirksomheder og managementkonsulentvirksomheder være situationer, hvor en økonomisk offer-

omkostning skal indgå i kalkulationen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en specifikt specialiseret konsulent udgør en knap kapacitet, fordi virksomheden har et begrænset antal medarbejdere med denne specifikke specialisering, og der ikke nemt kan rekrutteres flere medarbejdere med denne specifikke specialisering. Hvis der er efterspørgsel efter den specifikke specialisering, så konsulenten f.eks. kan udfaktureres til 2.000 kr./time for en given opgave, men aflønnes med 800 kr./time, vil offeromkostningen ved at anvende en time af denne personalegruppe være  $2.000 - 800 = 1.200$  kr., hvilket svarer til, at det er den alternative udfaktureringspris, der indgår i kalkulationen fremfor den faktiske løn. Selvom antallet af specifikt specialiserede konsulenter langsigtet kan forøges, vil offeromkostningen stadig skulle indgå i kortsigtede beslutninger, hvor kapaciteten ikke er blevet forøget.

Der vil være tilsvarende ressourcebegrænsninger til stede ved specifikt specialiserede personalekategorier i den offentlige sektor, f.eks. dommere, forskere etc. Disse eksempler adskiller sig fra den private sektor ved, at der ikke er knyttet en indtjening og dermed en økonomisk offeromkostning til de aktiviteter, der fortrænges. Det betyder, at der kan være en risiko for, at der ikke foretages en rationel opgaveorganisering i overensstemmelse med LEON-princippet.

Det skal også bemærkes, at selvom lønniveauer kan afspejle markedspriser ud fra personalegruppers produktivitet, så vil lønninger for især specifikt specialiserede medarbejdere oftest være baseret på, at de faktisk varetager opgaver inden for deres specifikke speciale. Det betyder, at der i f.eks. advokat- og konsulentvirksomheder vil være situationer, hvor enkelte medarbejdere har en så central rolle ved erhvervelse af nye kunder og projekter, at offeromkostningerne ved at anvende den specifikke arbejdskraft uden for det speciale, som lønnen er baseret på, vil skulle vurderes i forhold til, hvilken alternativ indtjening der fortrænges. Sådanne problemstillinger vil også kunne adresseres ved anvendelse af den skitserede analysemodel.

## LEON-princippet kan anvendes som analysemodel

Udgangspunktet for artiklen er, for det første, at det såkaldte LEON-princip ofte anvendes i sundhedsvæsenet, uden at princippet præcise betydning og teoretiske baggrund er eksplicit. For det andet, at et tilsvarende princip potentielt vil kunne anvendes uden for sundhedsvæsenet med henblik på at sikre, at opgaver løses på det rigtige specialiseringsniveau, så medarbejdernes kompetencer anvendes bedst muligt, og den mest omkostningseffektive opgaveløsning realiseres. Eller med andre ord: de rette kompetencer til de rette opgaver.


Som første skridt foretog vi en litteratursøgning for at afklare begrebets anvendelse og dets teoretiske forankring. Litteratursøgningen viste, at begrebet alene anvendes i den skandinaviske litteratur, hvor det enten betyder ”lavest effektive omkostningsniveau” eller ”lavest effektive omsorgsniveau”. Med få undtagelser anvendes begrebet ikke i den videnskabelige litteratur, men indgår i diskussioner, rapporter mv., uden at det præcist defineres, og uden at der argumenteres for korrektheden af kriteriet. Det har ikke været muligt at

identificere begrebets oprindelse med sikkerhed, men det formodes, at det har rødder tilbage til 1970'erne.

Vi identificerede tre typiske anvendelser af LEON-begrebet. For det første knytter begrebet sig oftest til organiseringen af behandlingerne i et specialiseringshierarki, når snitfladerne mellem de opgaver, der løses af hospitaler og speciallæger, og de opgaver, der løses i almen praksis eller i kommunale regi, skal vurderes. For det andet anvendes LEON-princippet nogle gange i lighed med det såkaldte mindstemiddelsprincip, hvilket indebærer, at en indsats skal finde sted så tidligt som muligt på det mindst indgribende niveau, før intensiteten af indsatsen eventuelt øges. Endelig er der også enkelte anvendelser af LEON-begrebet i relation til arbejdsfordelingen mellem forskellige personalegrupper.

Når LEON-princippet anvendes, er der fokus på omkostningseffektivitet på den måde, at opgaver ikke udføres med en specialiseringsgrad, der har et højere omkostningsniveau, end der er behov for, og princippet er derfor foreneligt og beslægtet med sundhedsøkonomiske principper for omkostningseffektivitetsanalyser. Vi vurderer derfor, at LEON-princippet er beslægtet med den inkrementelle omkostningseffektivitetsratio ("incremental cost-effectiveness ration", ICER). Selvom ICER er udviklet til at sammenligne programmer inden for sundhedsvæsenet, kan metoden anvendes bredere, og derfor vurderer vi, at den kan danne udgangspunkt for et princip, der kan anvendes ved analyser af opgaveorganisering.

LEON-princippet indebærer, at arbejdsopgaver ikke skal løses mere specialiseret og omkostningskrævende end nødvendigt. Men princippet giver ikke noget specifikt svar på, hvilke arbejdsopgaver der skal løses af hvilke personalegrupper. For at kunne fastlægge om en arbejdsopgave udføres omkostningseffektivt i overensstemmelse med LEON-princippet, skal der foretages en konkret vurdering af omkostningerne ved alternative opgaveorganiseringer og effekten af disse. Vi har i artiklen skitseret rammerne for at LEON-princippet kan anvendes, hvilket blev illustreret ved et simpelt eksempel. Sammenfattende vurderer vi, at der vil kunne udvikles en analysemodel, således at sundhedsøkonomiske evalueringsprincipper kan anvendes i en bredere forstand til at vurdere omkostningseffektiviteten af alternative opgaveorganiseringer, herunder om en valgt løsning er i overensstemmelse med LEON-princippet.

 **LEON-princippet indebærer, at arbejdsopgaver ikke skal løses mere specialiseret og omkostningskrævende end nødvendigt**

### Hvordan kan det gøres i praksis?

Hvis den skitserede fremgangsmåde skal anvendes i praksis, skal der være sammenlignelige omkostnings- og effektmål tilgængelige for de projekter, der sammenlignes. Selvom der kan være mange komplikationer ved fastlæggelsen af relevante effektmål, er der især behov for at have fokus på, hvordan

omkostningsberegningerne foretages. Time-Driven Activity-Based Costing (TDABC) er et egnet redskab, hvis der med udgangspunkt i LEON-princippet skal foretages vurderinger af omkostningseffektiviteten ved alternative opgaveorganiseringer. TDABC er en veletableret teknik, som er forholdsvis enkel. Herudover er det en fordel, at man ikke blot kan sammenligne omkostningseffektiviteten ved forskellige eksisterende organiseringer men også kan sammenligne med potentielle ændringer i opgaveorganiseringen. Endelig vil der være situationer, hvor enkelte personalegruppe udgør en særlig knap ressource. I artiklen er det anskueliggjort, hvordan der ved knappe ressourcer bør indgå offeromkostninger i ICER-beregningen, således at en rationel opgaveorganisering i overensstemmelse med LEON-princippet kan fremmes.

Selvom vi ikke har præsenteret en helt specifik model, der kan anvise, hvordan opgaver generelt bedst organiseres, og hvordan den konkrete arbejdsdeling bør være mellem faggrupper, så er den skitserede fremgangsmåde dog tilstrækkelig til, at der vil kunne laves konkrete analyser. Dommerforeningens arbejdsgruppe om dommerens arbejdsvilkår konkluderede eksempelvis, at det er ”absolut nødvendigt, at der ansættes flere kontorfunktionærer i de funktioner, der i bred forstand bistår dommerne. Flere års besparelser er særligt gået ud over denne gruppe til skade for retssagsbehandlingen og har medført, at dommerne i dag udfører sekretærfunktioner” (Dommerforeningen, 2020: 8). Med udgangspunkt i den skitserede analysemodel vil både konsekvenserne på bl.a. sagsbehandlingstid og omkostningsændringerne ved en ændret organisering kunne vurderes. Tilsvarende kunne der på andre områder laves analyser, f.eks. ved øget anvendelse af farmakonomer eller andre personalegrupper i sundhedsvæsnets.

## Noter

- 1 Tak til Helene Hedensted Bjerregaard og Morten Skov for kommentarer til en tidligere version af denne artikel. Desuden tak til Betina Sørensen for sproglig assistance. Artiklen er baseret på et internt notat udarbejdet til HK. Notatet afklarede LEON-princippets baggrund og adresserede disse tre spørgsmål: (1) Hvad bygger LEON-begrebet på historisk og teoretisk? (2) Hvordan kan LEON-princippet anvendes uden for sundhedsvæsnets, og er der særlige forhold, som det er relevant at tage i betragtning? (3) Hvilke forudsætninger og viden – om lønomkostninger, produktivitet og effektivitet, kvalitet, kompleksitet o.a. ved den givne arbejdskraft og dennes opgaver – skal være til stede og oplyst for, at det kan fastslås, om en opgaveløsning er i overensstemmelse med LEON-princippet?
- 2 Nogle gange anvendes betegnelsen portvagt i stedet for begrebet gatekeeper. Tilsvarende anvendes ”portvakt” på norsk (f.eks. Gulbrandsen o.a., 2002; se også Carlsen og Norheim, 2003).
- 3 I denne artikel anvendes begrebet program. Inden for sundhedsvæsnets vil man oftest bruge ordet behandling, hvor man tilsvarende på socialområdet vil tale om tilbud eller mere generelt interventioner. Når omkostninger ved forskellige programmer skal sammenlignes, er Activity-Based Costing, ABC (Kaplan og Cooper, 1998; Bukh og Israelsen, 2004), og i særdeleshed Time-Driven ABC (Bukh, 2006) den mest udbredte teknik. Da aktivitetsbegrebet her har en særlig betydning, anvendes program fremfor aktivitet i denne artikel.



- 4** I produktionsteori tages udgangspunkt i, at input ved en produktionsproces konverteres til output. Output er det direkte resultat af produktionsprocessen, f.eks. at et antal sager er afgjort, eller at de ældre, der er visiteret til det, har modtaget et bestemt antal timers træning. Effekten afspejler formålet med produktet, f.eks. at de ældre kan klare sig i eget hjem. I effektbaserede analyser skelnes mellem outcome og impact. Her drejer outcome sig om de kortsigtede konsekvenser, f.eks. hvilken funktionsevne svage ældre har efter et rehabiliteringsforløb, og impact drejer sig i højere grad om de mere langsigtede konsekvenser, f.eks. hvilken grad af selvhjulpenhed de ældre opnår efter et rehabiliteringsforløb, og hvor lang tid de kan blive boende i eget hjem. I denne artikel anvendes begrebet effekt. Se Bukh og Christensen (2018) for en mere detaljeret præsentation af de centrale produktionsøkonomiske begreber.
- 5** Det teoretiske grundlag for CEA blev etableret af Weinstein og Zeckhauser (1973) med udgangspunkt i en offentlig virksomhed, der indenfor et fast budget vælger mellem alternative programmer, der har forskellige omkostninger og effekt (jf. Birch og Gafni, 2006; Meltzer og Smith, 2011, afsnit 3). Det teoretiske rationale for CEA er mere udførligt beskrevet af Garber (2000), Garber og Phelps (1997) samt Meltzer og Smith (2011).
- 6** Der er foretaget en usystematisk søgning på Google Scholar, hvorved det er identificeret, at tilsvarende teknikker anvendes ved analyser inden for miljøområdet (f.eks. Hanley, 2001; Rolfe o.a., 2018; Star o.a., 2021). Der henvises i denne litteratur dog ikke direkte til anvendelse af ICER på sundhedsområdet.
- 7** I nogle sammenhænge, f.eks. regulering af postale serviceydelser, skelnes mellem Long Run Incremental Costs (LRIC) og Avoidable Costs, idet LRIC omfatter de omkostninger, der er forårsaget af en udvidelse af aktivitetsporteføljen, f.eks. ved at give nye postvirksomheder adgang til den bestående infrastruktur. Til forskel herfra udgøres Avoidable Costs af de omkostninger, der vil falde bort, hvis udførelsen af en bestående aktivitet, f.eks. at give andre postvirksomheder adgang, bortfalder (ERGP 2017). Når der er forskel mellem de to definitioner, skyldes det, at der kan optræde sunk costs, dvs. omkostninger som følge af investeringer, der allerede er afholdt, men som værdiforringes, hvis en aktivitet ophører. Eksempelvis vil det kunne kræve en investering i uddannelse, hvis udførelsen af en aktivitet skal varetages ved P2 i stedet for P1. Hvis udgangspunktet derimod er, at aktiviteten udføres ved P2 i stedet for P1, og P1 vil kunne varetage aktiviteten uden uddannelse, vil der være forskel på LRIC og Avoidable Costs.
- 8** Se Cooper og Kaplan (1998) samt Bukh og Israelsen (2004) for en generel beskrivelse af Activity-Based Costing (ABC). Time-Driven ABC (TDABC), der kan opfattes som en forenkling af ABC (Bukh, 2006), har fået stor udbredelse inden for sundhedsvæsenet. Se Keel o.a. (2017) for et review og Helmers og Kaplan (2016), Keel o.a. (2020), McBain o.a. (2016) samt Tseng o.a. (2018) for specifikke anvendelser af TDABC.
- 9** Se f.eks. Drummon o.a. (2005, afsnit 5.1.4, afsnit 6.6.2) for en diskussion af fordele og ulemper ved at diskontere effekterne i sundhedsøkonomiske kalkulationer. Mens den tidlige teoretiske litteratur hældte i retning af at diskontere omkostninger og effekt med samme faktor, har senere litteratur været mere nuanceret. Melzer og Smith (2012) konkluderer, "[a]s with most methodological issues arising in CEA, the treatment of discounting depends on the institutional arrangements in place, the objective function, and the precise nature of any budget constraints" (Meltzer og Smith, 2011, s. 465).
- 10** Offeromkostningsbegrebet bygger på en forudsætning om, at ressourcerne altid er begrænsede, og at ressourcer altid kunne have været anvendt anderledes. Den værdisvækkelse, man går glip af ved ikke at udnytte en alternativ anvendelsesmulighed, kaldes en offeromkostning. Offeromkostninger er altså det, man »ofrer« ved at give afkald på det næstbedste alternativ (se f.eks. Bukh o.a., 2022: 168-9).



## Referencer

- Anell, A. (2012), *Hur kan svensk primærvård bli bättre?* Forum för Health Policy. Institutet för ekonomisk forskning och företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. [https://healthpolicy.se/wp-content/uploads/2021/11/Hur\\_kan\\_svensk\\_prim\\_rvrd\\_bli\\_bttre.pdf](https://healthpolicy.se/wp-content/uploads/2021/11/Hur_kan_svensk_prim_rvrd_bli_bttre.pdf)
- Birch, S. og A. Gafni (2006), "Decision rules in economic evaluation", i A. M. Jones, red., *The Elgar Companion to Health Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Birkeland, S. (2019), "Psykiatritvang og behandlersvar", *Nordisk Sygeplejeforskning*, 9(1): 72-80. <https://doi.org/10.18261/issn.1892-2686-2019-01-07>
- Berring, L. L. (2006), "Sygeplejestrategier i mødet med voldelige og truende psykiatriske patienter", *Klinisk Sygepleje*, 20(3): 70-8, <https://doi.org/10.18261/ISSN1903-2285-2006-03-10>
- Bevan, G. og C. Hood (2006), "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, 84(3): 517-38, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bukh, P.N. (2006), "De nye ABC-teknikker: En analyse af Time-Driven ABC", *Økonomistyring og Informatik*, 21(4): 335-85, [www.pnbukh.com/Files/Files/Udgivne%20artikler/TDABC\\_Final\\_december\\_2005.pdf](http://www.pnbukh.com/Files/Files/Udgivne%20artikler/TDABC_Final_december_2005.pdf)
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen. (2018), "Effektbaseret Økonomistyring", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 95(2): 53-66, [https://vbn.aau.dk/ws/files/294612668/NAT\\_2\\_2018\\_5.pdf](https://vbn.aau.dk/ws/files/294612668/NAT_2_2018_5.pdf) eller [www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/index.php](http://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/index.php)
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen. (2020), "Effektbaserede ressourcetildelingsmodeller for forløbs- og periodebaserede indsatser", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(6): 443-78, <https://doi.org/10.22439/sis.v35i6.6111>
- Bukh, P.N. og P. Israelsen. (2004), *Activity Based Costing – Dansk økonomistyring under forvandling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bukh, P.N., C. Flyger og P. Melander. (2022), *Strategi og økonomistyring: Økonomisk Virksomhedsbeskrivelse*, København: DJØF Forlag.
- Carlsen, B. og F.O. Norheim (2003), "Introduction of the patient-list system in general practice Changes in Norwegian physicians' perception of their gatekeeper role", *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 21(4): 209-13, <https://doi.org/10.1080/02813430310004155>
- Christensen, L.B. og B. Hede (2017), "Faglige udfordringer for fremtidens tandpleje, set i et samfundsodontologisk perspektiv", *Aktuel Nordisk Odontologi*, 42(1): 6-17, <https://doi.org/10.18261/ISSN.2058-7538-2016-01-02>
- Christiansen, T. og K. Vrangbæk (2018), "Hospital centralization and performance in Denmark -Ten years on", *Health Policy*, 122(4): 321-28, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.12.009>
- Dommerforeningen (2020), *Dommernes arbejdsforhold – Rapport fra Arbejdsgruppen om dommernes arbejdsforhold*, juni 2020, [www.dommerforeningen.dk/media/74794/rapport-om-dommernes-arbejdsforhold-juni-2020.pdf](http://www.dommerforeningen.dk/media/74794/rapport-om-dommernes-arbejdsforhold-juni-2020.pdf)
- Drummond, M.F., M.J. Sculpher, G.W. Torrance, , B.J. O'Brian og G.L. Stoddart (2005), *Methods for the economic evaluation of health care programmes*, 5. udgave. Oxford: Oxford University Press.
- Englund, C., A. Lee og J. Olsen (2009), *Shared care ved skift af permanent blærekateter – en medicinsk teknologivurdering*, Sundhedsstyrelsen, [www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2009/Publ2009/MTV/Shared\\_care\\_kateter/MTV\\_kateter\\_net\\_final,-d-.pdf.ashx](http://www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2009/Publ2009/MTV/Shared_care_kateter/MTV_kateter_net_final,-d-.pdf.ashx)
- ERGP (2017), "Costing access to the postal network, service and elements of infrastructure", *ERGP PL (17) 47*, The European Regulators Group for Postal Services.
- Foged, S.K. (2015), "En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber", *Økonomi & Politik*, 88(1): 57-75, [www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2015/1\\_2015/1\\_2015\\_8.pdf](http://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2015/1_2015/1_2015_8.pdf)
- Folland, S., A.C. Goodman og M. Stano (2007), *The economics of health and health care*, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education.
- FM (2017), "Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger", Finansministeriet, august 2017, [https://fm.dk/media/14822/Vejledningisamfundsøkonomiskekonsekvensvurderinger\\_web.pdf](https://fm.dk/media/14822/Vejledningisamfundsøkonomiskekonsekvensvurderinger_web.pdf)
- French, K.E., H.W. Albright, J.C. Frenzel, J.R. Incalcaterra, A.C. Rubio, J.F. Jones og T.W. Feeley (2013), "Measuring the value of process improvement initiatives in a preoperative assessment center using time-driven activity-based costing", *Healthcare*, 1(3-4): 136-42, <https://doi.org/10.1016/j.hjdsi.2013.07.007>
- Garber, A.M. (2000), "Advances in cost-effectiveness analysis of health interventions", i Anthony J. Culyer og Joseph P. Newhou, red. *Handbook of health economics*, 1, Elsevier, pp. 181-221, [https://doi.org/10.1016/S1574-0064\(00\)80163-8](https://doi.org/10.1016/S1574-0064(00)80163-8)
- Garber, A.M. og C.E. Phelps (1997), "Economic foundations of cost-effectiveness analysis", *Journal of health economics*, 16(1): 1-31, [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(96\)00506-1](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(96)00506-1)
- Gulbrandsen, P., R. Førde og O.G. Aasland (2002), "Hvordan har legen det som portvakt?" *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 122(19): 1874-9, <https://tidsskriftet.no/sites/default/files/pdf2002--1874-9.pdf>
- Gyrd-Hansen, D. (2005), "Willingness to pay for a QALY", *Pharmacoeconomics*, 23(5): 423-32, <https://doi.org/10.2165/00019053-200523050-00002>
- Gyrd-Hansen, D. (2009), "Hvad er en sundhedsforbedring værd?: Et valg mellem sundhed, rødvin og klassekvotienter", i J. T. Lauridsen og K. M. Pedersen, red., *Sundhedsøkonomi: Fra teori til praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hanley, N. (2001), "Cost-benefit analysis and environmental policymaking", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(1): 103-18, <https://doi.org/10.1068/c3s>
- Højgaard, B., J. Kjellberg og M. Bech (2018), "Den statslige styring af det regionale sundhedsområde. Analyse af

- centrale instrumenter”, København: VIVE, [www.vive.dk/media/pure/11158/2305557](http://www.vive.dk/media/pure/11158/2305557)
- Jacobsen, F.F. (2015), “Understanding public elderly care policy in Norway: A narrative analysis of governmental White papers”, *Journal of Aging Studies*, 34: 199-205, <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2015.04.006>
- Jensen, C.M., J. Mainz, C.M. Beck, T.C. Larsen og A. Sloth (2019), ”Stepped care-model kan styrke tværsektorielt samarbejde”, *Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen*, 95(3): 56-66, <https://dssnet.dk/artikler/hospitaler/stepped-care-model-kan-styrke-tvaersektorielt-samarbejde/>
- Johansen, E. og L. Fagerström (2010), “An investigation of the role nurses play in Norwegian home care”, *British Journal of Community Nursing*, 15(10): 497-502, <https://doi.org/10.12968/bjcn.2010.15.10.78742>
- Kamp, A. og A.M. Hansen (2019), “Negotiating Professional Knowledge and Responsibility in Cross-sectoral Telemedicine”, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(S5): 13-32, <https://doi.org/10.18291/njwls.v9iS5.112691>
- Kaplan, R.S. og R. Cooper. (1998), *Cost and effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*, Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. og M.E. Porter (2011), “How to solve the cost crisis in health care”, *Harvard Business Review*, 89(9): 47-64.
- Kaplan, R.S. og M.L. Witkowski (2014), “Better accounting transforms health care delivery”, *Accounting Horizons*, 28(2): 365-83, <https://doi.org/10.2308/acch-50658>
- Keel, G., C. Savage, M. Rafiq og P. Mazzocato (2017), “Time-driven activity-based costing in health care: a systematic review of the literature”, *Health Policy*, 121(7): 755-63, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.04.013>
- Keel, G., R. Muhammad, C. Savage, J. Spaak, I. Gonzalez, P. Lindgren, C. Guttman og P. Mazzocato (2020), “Time-driven activity-based costing for patients with multiple chronic conditions: a mixed-method study to cost care in a multidisciplinary and integrated care delivery centre at a university-affiliated tertiary teaching hospital in Stockholm”, *BMJ Open*, 10(6), e032573, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2019-032573>
- Ledelseskommissionen (2018), *Sæt borgerne først: Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*, København, Ledelseskommissionen, [https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet\\_borgerne\\_foerst\\_-\\_ledelseskommissionens\\_rapport.pdf](https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommissionens_rapport.pdf)
- Madsen, C.F. og C. Wisén (2019), ”Kunsten at ramme budgettet - et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser i de danske kommuner”, *Økonomi & Politik*, 91(4): 81-103, [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2019/1\\_2019/1\\_2019\\_9.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2019/1_2019/1_2019_9.pdf)
- McBain, R.K., G. Jerome, J. Warsh, M. Browning, B. Mistry, P.A. I Faure, C. Pierre, A.P. Fang, J.C. Mugunga, J. Rhatigan, F. Leandre og R. Kaplan (2016), “Rethinking the cost of healthcare in low-resource settings: the value of time-driven activity-based costing”, *BMJ Global Health*, 1(3), e000134, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2016-000134>
- Meltzer, D.O. og P.C. Smith (2011), “Theoretical issues relevant to the economic evaluation of health technologies”, i Mark V. Pauly, Thomas G. McGuire og Pedro P. Barros, red., *Handbook of health economics*, 2, Elsevier, pp. 433-69, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53592-4.00007-4>
- NICE (2011), “Common Mental Health Disorders: Identification and Pathways to Care”, National Collaborating Centre for Mental Health, National Institute for Health, Clinical Excellence, [www.nice.org.uk/guidance/cg123](http://www.nice.org.uk/guidance/cg123)
- Pedersen, K.M. (2006), *Dansk sundhedspolitik: Beslutningsgrundlag, beslutningstagen og beslutninger i sundhedsvæsenet*, 1. udgave, København: Munksgaard.
- Produktivitetskommissionen (2014), Det handler om velstand og velfærd, slutrapport, marts 2014, [https://produktivitetskommissionen.dk/media/18703/det-handler-om-velstand-og-velfaerd\\_slutrapport.pdf](https://produktivitetskommissionen.dk/media/18703/det-handler-om-velstand-og-velfaerd_slutrapport.pdf)
- Rolfe, J., J. Windle, K. McCosker, og A. Northey (2018), “Assessing cost-effectiveness when environmental benefits are bundled: agricultural water management in Great Barrier Reef catchments”, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 62(3): 373-93, <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12259>
- Rugkåsa, J., O.G. Tveit, J. Berteig, A. Hussain og T. Ruud (2020), “Collaborative care for mental health: a qualitative study of the experiences of patients and health professionals”, *BMC Health Services Research*, 20(1): 1-10, <https://doi.org/10.1186/s12913-020-05691-8>
- Shiroiwa, T., Y.K. Sung, T. Fukuda, H.C. Lang, S.C. Bae og K. Tsutani (2010), “International survey on willingness-to-pay (WTP) for one additional QALY gained: what is the threshold of cost effectiveness?”, *Health Economics*, 19(4): 422-37, <https://doi.org/10.1002/hec.1481>
- Star, M., J. Rolfe, M. Farr og M. Poggio (2021), “Transferring and extrapolating estimates of cost-effectiveness for water quality outcomes: Challenges and lessons from the Great Barrier Reef”, *Marine Pollution Bulletin*, 171: 112870, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2021.112870>
- Tseng, P., R.S. Kaplan, B.D. Richman, M.A. Shah og K.A. Schulman, (2018), “Administrative costs associated with physician billing and insurance-related activities at an academic health care system”, *JAMA*, 319(7): 691-97.
- Wentzer, H.K, P. Vedsted og K. Phanareth (2018), ”Disruption af patientforløb: Den 3. læge til patienter med multmorbiditet og kroniske sygdomme”, *Månedsskrift for Almen Praksis* juni/juli: 479-88, [www.vive.dk/media/pure/10803/2302507](http://www.vive.dk/media/pure/10803/2302507)
- Weinstein, M. (2006), “Decision rules for incremental cost-effectiveness analysis”, i A. M. Jones, red., *The Elgar Companion to Health Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, <https://doi.org/10.4337/9780857938138.00065>

Weinstein, M. og R. Zeckhauser (1973), "Critical ratios and efficient allocation", *Journal of Public Economics*, 2(2): 147-57.

Øydgard, G. (2018), "Individuelle behovsvurderinger eller standardiserte tjenestetilbud? En institusjonell etno-

grafi om kommunale saksbehandlers oversettelse fra behov til vedtak", *Tidsskrift for Omsorgsforskning*, 4(1): 27-39, <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2018-01-04>

# Det problematiske boligmarked?

## Et review af international forskningslitteratur

*Der har været en omfattende international forskning, som viser, at boligmarkedet fungerer meget anderledes end andre markeder i økonomien. I denne artikel gennemgås resultater fra denne forskning. Den viser, at boligmarkedet af flere årsager har svært ved at tilvejebringe en tilfredsstillende boligforsyning for alle i samfundet, især for husstande med lavere indkomst. Udbuddet af boliger kommer primært fra den eksisterende boligmasse og reagerer ikke tilstrækkeligt hurtigt på konjunkturbestemte ændringer i efterspørgslen, fordi det afhænger af*

*husstandenes mobilitet. Dette skaber uligevægt i dele af markedet gennem længere perioder. Nybyggeriet udgør kun en lille del af udbuddet, og i mange lande har man observeret, at omfanget er for lavt. En af årsagerne er, at priserne på byggegrunde bestemmes af prisudviklingen på boliger, hvilket betyder, at uligevægt og prisstigninger på boligmarkedet sætter sig i grundpriserne og fordyrer nybyggeriet, uden at boligbyggeriet nødvendigvis øges tilstrækkeligt.*

I alle vestlige lande føres der en form for boligpolitik, hvor regeringer i forskelligt omfang regulerer eller subsidierer boligbyggeri og boligforbrug. Boligpolitiske indgreb er oftest blevet besluttet af politikerne på baggrund af oplevede konkrete problemer med boligforsyning og boligkvalitet. Det har været svært ud fra generelle markedsteoretiske overvejelser at begrunde disse indgreb. Når økonomer har beskæftiget sig med dem, har det oftest drejet sig om at pege på negative konsekvenser for markedet.

I gennem en lang årrække har der i udlandet været en omfattende forskning om, hvordan boligmarkedet fungerer og om årsager til problemer på markedet – især i USA og Storbritannien – i de senere år også bl.a. i lande som Australien, Polen, Singapore og Kina. Det er alle lande med et forholdsvist ureguleret og liberaliseret boligmarked. Det er forskning, som viser, at økonomiske standardteorier om markeder er utilstrækkelige til at forstå boligmarkedet. Det er en viden, som kun i begrænset omfang er nået frem til danske universiteter og boligøkonomiske eksperter.

Efter et studieophold i USA offentliggjorde jeg i midten af 1990'erne en publikation med en gennemgang af resultater fra amerikansk forskning om boligmarkedet (Skifter Andersen, 1993). Denne artikel er en opfølgning, hvor jeg supplerer med centrale resultater af de sidste 25 års forskning i USA og andre lande. Det er en forskning, som på mange måder sætter spørgsmålstegn ved den almindelige opfattelse i Danmark af, at boligmarkeder generelt er rimeligt velfungerende, og at de faktiske problemer i boligforsyningen skyldes, at der er for meget regulering af markedet.

**HANS SKIFTER ANDERSEN**  
Adjungeret Professor, BUILD,  
Aalborg Universitet,  
hsa@build.aau.dk

I det følgende refereres nogle undersøgelser af internationale problemer med boligmangel og økonomisk belastende boligudgifter. Jeg gennemgår derefter diskussionen i litteraturen om, hvor komplekst boligudbuddet og efterspørgslen er, og om der er tale om et samlet marked eller et system af forbundne delmarkeder. En del af litteraturen beskæftiger sig med årsager til uligevægt på markedet, hvor nogle peger på, at udbuddet kun reagerer langsomt på ændringer i efterspørgslen, fordi størsteparten af det faktiske udbud kommer fra den eksisterende bestand og afhænger af husstandendes boligmobilitet. Desuden at boligbyggeriet ikke altid reagerer tilstrækkeligt på øget efterspørgsel, i nogle tilfælde på grund af mangel på byggegrunde, i andre pga. jordspekulation. Derefter beskrives undersøgelser af, hvorledes disse uligevægtsproblemer afspejles i prisdannelsen, bl.a. af i hvor høj grad nybyggeriet er i stand til at bremse prisstigninger. Endelig gennemgås litteraturen om, hvordan man forestiller sig, at der fremkommer en boligforsyning for de lavindkomsthusholdninger, som ikke kan efterspørge nye og dyrere boliger, men er afhængige af, at mobilitet og nedgradering af eksisterende boliger skaber et udbud, de har råd til.

Der har kun været en begrænset forskning om boligmarkedet i Danmark. Det er mit håb, at denne artikel vil medvirke til en øget interesse for emnet.

## Globalt voksende boligproblemer

I Danmark har vi i de senere år fået problemer med boligmangel og stigende boligudgifter i de store byer – især i København (Skifter Andersen 2017). Men problemerne har været mere alvorlige og mere udbredte i mange andre vestlige lande. Der er i de seneste år fremkommet en omfattende litteratur om problemerne og deres årsager (Lee, Kemp og Reina, 2022; Anacker, 2019; Been et al., 2019; Gabriel og Painter, 2020; Galster og Lee, 2021; Haffner og Hulse, 2021; OECD, 2021; Wetzstein, 2017). I OECD-rapporten (2021: 52) dokumenteres, at boligudgifternes andel af den disponible indkomst er steget med 5 procentpoint i perioden 2005-15 som gennemsnit i OECD-landene, og at det især er de laveste indkomstgrupper, som oplever en højere belastning af indkomsten. Mange af disse bor i overbefolkede boliger.

**➤ problemet er ikke kun, at boligudgifterne er steget og har gjort det sværere for familier med lav indkomst at betale for en bolig, men også at boligbyggeriet og boligudbuddet generelt har været utilstrækkeligt**

Problemet er ikke kun, at boligudgifterne er steget og har gjort det sværere for familier med lav indkomst at betale for en bolig, men også at boligbyggeriet og boligudbuddet generelt har været utilstrækkeligt (Gallent, Durrant og May, 2017; Bramley, 2007; Hallett, 2021; Griffith og Jefferys, 2013; Reid, Galante, og Weinstein, 2017; Erdmann, 2019; Hansson, 2018; Shostak og Houghton, 2008; Corinth og Dante, 2021; Hugh 2010; Yamada, 1999; Joint Center for



Housing Studies, 2015; Desmond og Wilmers, 2019). Det er især i områder med stigende vækst og tilflytning, at problemerne er opstået (Mckenzie og Rowley, 2013).

Der har desuden i perioder været stærkt svingende priser på ejerboligmarkedet og dannelse af såkaldte boligprisbobler. Det er noget, der også samfundsøkonomisk har skabt store problemer. Det har været genstand for en omfattende forskning, som har forsøgt at klarlægge årsagerne og udvikle prognoser for prisudviklingen (se f.eks. Bangura og Lee, 2022; Smith, 2011).

### Det komplekse boligmarked – segmentering

En væsentlig årsag til, at boligmarkedet er anderledes end andre markeder, er, at boliger er meget forskellige. Boligen er et meget komplekst gode med mange forskellige egenskaber, som indgår i efterspørgslen. Der har været en omfattende forskning om, hvilken betydning dette har for, hvordan boligmarkedet fungerer, og for hvilke økonomiske modeller der kan anvendes på det.

En generation af amerikanske boligforskere (f.eks. Kain og Quigley, 1975; Quigley 1979; Rothenburg et al., 1991) forkastede i 1970'erne opfattelsen af boligforbruget som værende endimensionalt ud fra de store problemer, der havde været med at bestemme indkomst og priselasticiteter. I stedet gennemførtes en række studier af huspriser og huslejers variation med egenskaber ved boligen (hedonic price indices) og af elasticiteter for delelementer af boligforbruget, såsom geografisk beliggenhed, boligstørrelse, hustype, ejerform, karakteristika ved boligområdet, beboersammensætning mv. (Rosen, 1974; Goodman, 1978; Freeman, 1981).

Resultaterne fra de mange studier har været varierende og afspejlet store dataproblemer, samt forskelle i fremgangsmåde og valg af undersøgte karakteristika. De fleste af undersøgelserne har vist, at der er mange forskellige egenskaber ved boligen, som har en særskilt og signifikant indflydelse på boligens pris og på elasticiteterne for efterspørgslen (Follain og Jimenez, 1985). Problemet har været, at størrelsesordenen af elasticiteterne for de mange forskellige egenskaber har været en del forskellige afhængig af, hvilke data og hvilke modeller der har været anvendt (se f.eks. Chin og Chau, 2003; Herath og Maier, 2010; Hill, 2012).

Betydningen af boligudbuddets kompleksitet for, hvordan boligmarkedet fungerer, afhænger af, hvor meget boliger med forskellige egenskaber kan substituere hinanden. Det spørgsmål, som især er blevet diskuteret, er, i hvor høj grad boligmarkedet er opdelt i delmarkeder med specifikke kombinationer af egenskaber, som kun i mindre grad kan substitueres med andre delmarkeder. Delmarkeder antages at bestå af boliger, som indbyrdes er rimeligt gode substitutter for hinanden, men som er det i mindre grad for boliger i andre delmarkeder (Kauko et al., 2002; Bourassa et al., 1999; Grigsby et al., 1987; Rothenberg et al., 1991; Whitehead, 1999). Det er det, man har kaldt for segmentering af boligmarkedet. At boligen er et komplekst gode behøver ikke



umiddelbart at indebære, at boligmarkedet også er segmenteret. Dette kan først siges at være tilfældet, hvis det for alle eller nogle grupper af husstande er således, at de kun efterspørger boliger med bestemte kombinationer af egenskaber (Gibler og Tyvimaa, 2014; Jones et al., 2004), og at der er en vis grad af diskontinuitet i disse egenskaber. Segmentering forudsætter, at efterspørgslen efter bestemte egenskaber i en vis grad er uelastisk, dvs. med en meget lille mulighed for substitution mellem disse egenskaber og andre egenskaber ved boligen (Gibler og Tyvimaa, 2014). I hvor høj grad vil f.eks. en familie med fem medlemmer vælge en bolig på tre værelser fremfor en på fem, blot fordi den har en bedre beliggenhed.

Graden af segmentering har stor betydning for boligmarkedets funktions-ejne, fordi mulighederne for at øge udbuddet ikke er lige gode i alle dele af markedet, som diskuteret nedenfor. Segmentering kan betyde, at pris- og efterspørgselsændringer har sværere ved at sprede sig mellem delmarkeder og kan medføre mere eller mindre permanent uligevægt i dele af boligmarkedet (Rothenberg et al., 1991; MacLennan og Yong, 1996; Gibler og Tyvimaa, 2014; Hilber og Vermeulen, 2016; Bangura og Lee, 2022; Bramley et al., 2008). Eksistensen af delmarkeder implicerer desuden, at den faktiske pris for en bolig kan afvige fra den pris, som kan bestemmes ud fra dens egenskaber (Galster, 1996; MacLennan og Tu, 1996; Jones et al., 2004).

Segmentering af boligmarkedet er søgt påvist empirisk ved at undersøge, om salgspriser/huslejer i nogle delmarkeder afviger fra de priser, man kunne forvente ud fra boligernes egenskaber og hedonic price indices for disse gældende for hele markedet (Rothenburg et al., 1991; Watkins 2008). Segmenteringsanalyser er bl.a. blevet anvendt til prisvurdering af boliger (Dubin et al., 1999; Adair et al., 1996; Bourassa et al., 2007; Watkins 1999) og i analyser af prisbobler og af årsager til for lavt udbud i dele af boligmarkedet (Hilber og Vermeulen, 2016; Bangura og Lee, 2022). Det har desuden været et vigtigt teoretisk udgangspunkt for analyser af, i hvor høj grad nybyggeri også medfører øget boligudbud i de dele af markedet, som kan betales af husstande med lavere indkomst – den såkaldte filtreringsproces, der beskrives nærmere sidst i artiklen.

Rothenburg et al. (1991: 514) viste ved hjælp af et dataset fra 37 byer i to forskellige år 1960 og 1975/76, at der ikke var samme pris per enhed af boligkvalitet, men forskellige priser i de forskellige submarkeder. Senere undersøgelser har også i større eller mindre omfang kunnet påvise eksistensen af segmentering, men med meget forskellige metoder og opdelinger af markedet. I nogle studier er anvendt clusteranalyser eller kombinationer af metoder (Kauko et al., 2002; Jones et al., 2004; Leishman, 2009; Gibler og Tyvimaa, 2014; Hilber og Vermeulen, 2016; Bangura og Lee, 2022; Bramley et al., 2008). I en del analyser er anvendt opdelinger af udbudssiden, som f.eks. ejerform, boligstørrelse eller geografiske opdelinger af boligmarkedet i byer, i andre er der taget udgangspunkt i efterspørgselsiden, hvor man har brugt data om forskellige husstandes boligpræferencer og deres mobilitetsmønster mellem

delmarkeder (Jones et al., 2004; Gibler og Tyvimaa, 2014). Relevansen af de efterspørgselsbaserede opdelinger støttes af boligsociologiske studier, som viser klare forskelle mellem præferencer og flyttemønstre hos forskellige typer af husstande, især opdelt efter livscyklusfase (Skifter Andersen, 2010; 2011a; 2011b). I et par af de senere års forsøg på at lave prognoser for boligefterspørgsel i forskellige dele af Danmark er også anvendt opdelinger af både udbuds- og efterspørgselsiden (Copenhagen Economics, 2018; Hansen et al., 2021).

### **Svigtende boligudbud og uligevægt på markedet**

Det, der især adskiller boligmarkedet fra andre markeder, er, at kun en lille del af det faktiske boligudbud fremkommer ved produktion. Nyproduktionen af boliger det enkelte år er kun en meget lille del af de boliger, der udbydes. I 2019 blev der f.eks. bygget ca. 30.000 nye boliger i Danmark svarende til kun lidt over 1 pct. af boligmassen og kun ca. 10 pct. af alle de boliger, der bliver ledige og udbudt til nye beboere i løbet af et år. Størsteparten af de udbudte boliger kommer derfor fra den eksisterende boligmasse. Udbuddet af boliger i de forskellige ejerformer er her afhængigt af, hvor stor fraflytningen er, og den varierer meget mellem ejerformer. I gennemsnit er det ca. 13 pct. af boligerne i den eksisterende boligmasse i Danmark, som bliver udbudt i løbet af et år (Skifter Andersen, 2021). De private udlejningsboliger har den største fraflytningsfrekvens (27 pct.), mens ejerboliger i enfamiliehuse har den laveste (6 pct.). Almene boliger har næststørst fraflytning med 17 pct. Disse forskelle i omsætningen betyder, at boligsammensætningen af det faktiske boligudbud er noget anderledes end boligmassen som helhed. Udlejningsboligerne udgør kun 39 pct. af bestanden, men 2/3 af boligudbuddet, heraf de 40 pct. fra den private udlejningssektor (Skifter Andersen, 2021).

Af afgørende betydning for, hvordan boligmarkedet fungerer, er, i hvor høj grad udbuddet reagerer på efterspørgsels- og prisændringer. Betyder f.eks. øget efterspørgsel og stigende priser, at udbuddet øges fra både nybyggeri og bestand i et omfang, der kan skabe ligevægt på markedet? I den internationale forskning om boligudbuddet har man fokuseret mest på, hvordan nybyggeriet reagerer på efterspørgsels- og prisændringer (se f.eks. OECD, 2011), og kun i få tilfælde på udbuddet fra den eksisterende bestand.

### ***Boligmobiliteten påvirkes ikke tilstrækkeligt af pris- og huslejeændringer***

Som nævnt ovenfor ved vi, at nybyggeriet er lang tid om at reagere på ændringer i efterspørgslen. Der er desuden nogle andre problemer som en følge af, at nybyggeri kræver tilgang til byggegrunde, hvilket vi vil se nærmere på nedenfor. Her vil vi diskutere, i hvor høj grad boligmobiliteten, og dermed størstedelen af udbuddet, påvirkes af pris- og efterspørgselsændringer på markedet.

Der findes en omfattende sociologisk litteratur om årsager til mobilitet og dens sammenhæng med husstandenes familie- og boligsituation (se oversigt i Coulter et al., 2015). Forskningen har vist, at der ofte ikke sker en flytning og

ændring af boligforbruget, selv om husstandenes behov og indkomster ændres (se f.eks. Kan K., 1999; Speare et al., 1974; Wolpert, 1965).

En hovedårsag er, at tilknytningen til boligen og bostedet er så stærk for de fleste mennesker (Skifter Andersen, 2010; 2021), at flytninger kun sker, når der er væsentlige årsager hertil. De fleste mennesker har ikke nogen særlige overvejelser om at flytte. Man begynder først at overveje et boligskift, når der sker noget i ens liv, som medfører stærke ændringer i boligbehovet. I nogle tilfælde er man nødt til at flytte, fordi boligens størrelse og indretning, eller dens beliggenhed, pludselig er blevet uhensigtsmæssig. Det sker først og fremmest i forbindelse med familieændringer eller ved start på nyt arbejde eller uddannelse langt fra bostedet. Befolkningens mobilitet har en stærk sammenhæng med ændringer i familiens livscyklus (Kending, 1984; Skifter Andersen, 2010; 2021). Det er i de unge år, at der sker flest familieændringer med pardannelse og børnefødsler, og der er derfor en høj mobilitet blandt de unge, men den falder stærkt efter, at familiedannelsen er gennemført. Blandt de ældre er mobiliteten meget lav.

Efterhånden som man med tiden har boet i en bolig, kommer der ofte et voksende misforhold mellem boligbehov og boligsituation, fordi der sker ændringer i folks liv mht. familiesituation, beskæftigelse, indkomst mv. Men samtidigt vokser det sociale tilhørsforhold til bolig og lokalområde (Skifter Andersen, 2010; 2021). Det tilhørsforhold, som med tiden opbygges til boligen og boligområdet, medvirker således til at hæmme mobiliteten (Fischer og Malmberg, 2001), og jo længere man har boet i en bolig, desto mindre sandsynligt er det, alt andet lige, at man flytter. Både sociale, praktiske og økonomiske omkostninger ved en flytning betyder, at man kan acceptere store ulemper, og at der skal være store fordele at opnå, før man vælger at flytte. For eksempel er det vist, at lejere ofte accepterer større huslejestigninger uden at flytte (Bartik et al., 1992; Venti og Wise, 1984; Dynarski 1986; Galster, 1996).

## Evidens viser, at de fleste husstandes boligforbrug ikke er i ligevægt på grund af transaktionsomkostninger

Der findes desværre kun få økonomiske studier af, hvilken konkret betydning den lave mobilitet har for boligudbuddet (Megbolugbe et al., 1991; Kendig, 1984; Bartik et al., 1992; Dynarski, 1986; Marsh og Gibb, 2011). Megbolugbe et al. (1991: 389) konstaterede: ”Den tilgængelige empiriske evidens viser, at de fleste husstandes boligforbrug ikke er i ligevægt på grund af transaktionsomkostninger” (oversat af forfatter). Også andre forskere har peget på vigtigheden af at inddrage betydningen af mobilitet i studier af boligmarkedet (Marsh og Gibb, 2011; Hilber og Vermeulen, 2016).

Der har været en del studier af, hvad ændringer i ejerboligers pris og værdi betyder for mobiliteten hos deres beboere (se en litteraturgennemgang i Peng og Tsai, 2019). De fleste studier har set på, om faldende huspriser giver mindre mobilitet – den såkaldte ”equity lock-inn”-effekt. De finder som regel en eller

anden effekt, især hvis ejerne bliver insolvente, men der er også studier, der ikke gør det. Et dansk studie (Blozea og Skak, 2016) af prisfalds betydning for den geografiske mobilitet fandt også, som man kunne forvente, at husstande med høj belåningsgrad sjældnere flyttede, når priserne var faldende. Peng og Tsai (2019) finder generelt ikke, at *stigende* priser har nogen effekt på kortere sigt, men en vis effekt på længere sigt.

Der er således især evidens for, at prisfald kan hæmme mobiliteten og dermed boligudbuddet, men det er i situationer, hvor efterspørgslen alligevel er aftagende som efter finanskrisen. Af større betydning for ligevægt på boligmarkedet er, om udbuddet stiger som følge af stigende efterspørgsel og priser. Det er umiddelbart svært at se, hvorfor stigende priser skulle medføre væsentligt øget mobilitet. Selv om ens ejerbolig stiger i pris, så er man jo også nødt til at betale mere for en ny bolig, med mindre man skifter til en lejebolig. Der vil samtidig være større konkurrence om de ledige ejerboliger. Øget mobilitet kan dog især ske i de situationer, hvor nogle husstande har haft svært ved at sælge deres bolig i en foregående periode på grund af den ovennævnte ”lock-in”-effekt, dvs. efter en krise på boligmarkedet.

Der er således et betydeligt vidensgab mht., hvilken betydning efterspørgsels- og prisændringer har for mobiliteten og boligudbuddet. Det er som om, at der er en kløft mellem den sociologiske forskning, der belyser flytteårsager, men sjældent inddrager markedssignalers betydning, og den økonomiske forskning, der ikke inddrager vigtige faktorer, som værdien af beboeres sociale tilknytning til deres bolig og effekten af familieændringer. Forskning om, hvor effektivt markedet fungerer, som gennemgås nedenfor, synes imidlertid at vise, at der er store problemer med at få udbuddet til at følge ændringer i efterspørgsel og priser.

### **Uligevægtsproblemer**

Der er enighed om, at boligudbuddet kun langsomt kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen. Desuden, at markedets kompleksitet (segmenteringen) muliggør, at dele af det har større eller mindre permanente problemer med uligevægt (MacLennan og Yong, 1996; Hilber og Vermeulen, 2016; Riddel, 2004; Kauko et al., 2002; Brzezicka et al., 2018; Bramley et al., 2008).

### **Resultaterne viser, at der er perioder med vedvarende afvigelser af boligpriserne fra de værdier, der burde forventes af indkomstudviklingen**

Uligevægt er blevet målt ved at se på, i hvor høj grad de faktiske priser på ejerboliger på et nationalt eller lokalt marked afviger fra de forventede hedonisk bestemte priser. I nogle tilfælde også ved at sammenligne ejerboligpriser med huslejer (Bangura og Lee, 2022; André et al., 2014; Lo et al., 2022, Ambrose et al., 2013). Især har der været interesse for analyser af de såkaldte boligpris-

bobler – situationer hvor priserne er kommet så højt op, at de begynder at falde.

Tidligere undersøgelser har vist, at ejerboligmarkedet kun langsom tilpasser sig ændringer i markedssituationen (Case og Schiller, 1989; DiPasquale og Wheaton, 1995; Mankiw og Weil, 1989). Ridl (2004) undersøgte pris- og udbudsændringer på det amerikanske marked i perioden 1967-1998. Han fandt, at markedet reagerede langsomt på ændringer i efterspørgslen, og at dette førte til vedvarende perioder med uligevægt, især på visse regionale markeder. Dette støttes af en lokal undersøgelse i Vancouver (Clayton, 1998: 41), som konkluderer: ”De empiriske resultater giver stærk evidens imod markedseffektivitet” (oversat af forfatter). En nyere undersøgelse af det polske marked (Brzezicka et al., 2018) viser også længerevarende uligevægt på markedet. Forfatterne argumenterer for, at dette tildels skyldes, at det polske boligmarked har været i stærk vækst i en årrække. Costello et al. (2011: 653) konkluderede i en undersøgelse af prisudviklingen i Australien fra 1984 til 2008: ”Resultaterne viser, at der er perioder med vedvarende afvigelser af boligpriserne fra de værdier, der burde forventes af indkomstudviklingen” (oversat af forfatter). Ambrose et al. (2013: 477) fandt i en undersøgelse i Amsterdam, at husprisers afvigelser fra ”fundamentals” kan være vedvarende og langvarige.

Især efter finanskrisen har der været en omfattende forskning i årsager til boligprisbobler (se oversigt i Bangura og Lee, 2022), der ses som symptomer på uligevægt. Bangura og Lee (2022) brugte en metode til at afdække prisbobler ved at sammenligne ejerboligpriser med huslejer i tre forskellige dele af Sydney og fandt det især i et område med en stor andel af udlejningsboliger og relativt få ejerboliger. Det var desuden især områder med en stærk vækst i boligefterspørgslen, som en følge af tilflytning eller økonomisk vækst, der oplevede problemer med uligevægt. Mckenzie og Rowley (2013) fandt ligeledes store problemer med boligmangel og høje boligpriser i et område af Australien, hvor man i en periode havde udbygget den økonomiske aktivitet i forbindelse med minedrift.

I de dele af boligmarkedet, hvor udbuddet ikke kan øges ved nybyggeri – typisk ældre, nedslidte og billigere boliger, som efterspørges af lavindkomsthusholdninger – er der risiko for en større og mere permanent uligevægt. Rothenburg et al. (1991) omfattende empiriske studie af boligmarkedet i en række byer i USA viste store forskelle i udbudsreaktionerne i forskellige dele af boligmarkedet. Mest uelastisk var udbuddet i de dele af udlejningsmarkedet, hvor de billigste og dårligste boliger fandtes. Det konkluderes (Rothenburg et al., 1991: 515), at: ”[e]nsartede indikatorer for udbudselasticiteter kunne ikke bestemmes i den del af udlejningsmarkedet, som har den laveste kvalitet” (oversat af forfatter), og at disse delmarkeder fungerer som residualer på markedet. Forfatterne forklarer dette (op.cit.: 418) ved, at husstandene skal have et minimums boligforbrug, som de ikke kan formindske (bortset fra ved at dele boliger). Dette betyder, at der er få substitutionsmuligheder i den nederste del af markedet, og at efterspørgslen er meget følsom overfor pris og ud-



budsændringer i de tilstødende delmarkeder med boliger af mellemkvalitet, hvilket dokumenteredes af målte krydselasticiteter. Også andre undersøgelser har vist, at huslejer i den dårligste del af boligmassen i USA er relativt høje i forhold til kvaliteten, og at udviklingen har ført til en højere økonomisk belastning af de fattigste (Barton, 2011; Desmond og Wilmer, 2019).

Problemerne med uligevægt og manglende udbud findes især på udlejningsmarkedet. Efterspørgslen efter lejeboliger kan i et vist omfang betragtes som en residual i forhold til ejerboligmarkedet og er påvirket af, hvorledes de økonomiske konjunkturer påvirker ejerboligefterspørgslen. Omfanget af problemer med overefterspørgsel varierer derfor med konjunkturerne, således at udlejningsmarkedet er under pres, når ejerboligefterspørgslen falder, og omvendt aflastes i perioder, hvor flere ønsker at flytte i ejerboliger. Dette medførte f.eks., at huslejerne stagnerede i USA i 70'erne, hvor ejerboligefterspørgslen var høj (DiPasquale og Wheaton, 1992). I 80'erne faldt ejerboligefterspørgslen, hvilket førte til reale huslejestigninger på ca. 15 pct. i første halvdel af 80'erne.

### ***Det utilstrækkelige nybyggeri skyldes især trægheder og segmentering på boligmarkedet***

På kortere sigt er der kun begrænsede muligheder for at øge udbuddet ved nybyggeri. Men spørgsmålet er, hvor hurtigt byggeriet kan bringe ligevægt på markedet, og hvilken betydning det har på længere sigt. De ovenfor refererede studier af mere eller mindre permanente problemer med boligmangel og "affordability" tyder på, at der også på længere sigt kan være problemer med at opnå en tilstrækkelig boligforsyning.

En stor del af litteraturen om, hvorfor boligbyggeriet er utilstrækkeligt, handler om, i hvor høj grad dette skyldes, at planrestriktioner begrænser udbuddet af byggegrunde, eller at forskellige forhold forsinket byggeriet unødigt, f.eks. at byggetilladelser kan være tidskrævende. I de senere år er der også kommet studier, som peger på, at selv om der er grunde til rådighed, er det ikke altid, at de bliver bebygget, fordi jord og ejendomme, er blevet passive investeringsobjekter. Det er det, nogen har kaldt finansialisering af boligmarkedet (Aalbers, 2016; Gallent et al., 2017; Bradley, 2021).

I en del tilfælde er analyser af boligbyggeriets elasticitet baseret på økonomiske "stock-flow"-modeller til estimering af, hvordan nybyggeriet på længere sigt reagerer på prisændringer på boligmarkedet. Det er imidlertid en metode, som har givet meget varierende resultater afhængigt af, hvor man har brugt den og i hvilken tidsperiode (se f.eks. DiPasquale, 1999; Vermeulen og Rouwendal, 2007; OECD, 2011; Morley et al., 2015). I OECDs analyse på tværs af lande fandt man således priselasticiteter, der varierede fra over 1 i lande som USA, Sverige, Danmark og Canada til under 0,2 i Holland og Schweiz. Resultaterne siger nok mere om problemer med denne type modeller end om forskelle mellem landene. Som formuleret af DiPasquale (1999:16): "Uregelmæssighederne i resultaterne er overraskende konsistente på tværs af de forskellige gennemførte undersøgelser" (oversat af forfatter). Vermeulen og



Rouwendal (2007:2) konkluderer ligeledes: ”De konventionelle modeller for konkurrencedygtige jord- og boligmarkeder kan ikke forklare disse resultater” (oversat af forfatter).

Der har været en hel del studier – især i USA – der ser på, hvilke betydning fysisk planlægning og lokal regulering af udbuddet af byggegrunde har haft for nybyggeriet og boligmarkedet. De fleste af disse studier finder en sammenhæng mellem grad af regulering og omfanget af boligudbuddet, men der er store variationer i resultaterne, og der peges på mange andre faktorer, som har betydning (Lin og Wachter, 2019; Quigley og Rosenthal, 2005; Monk og Whitehead, 1999; Beitel, 2007; Dong og Hansz, 2019; Knaap et al., 2007; Peng og Wheaton, 1994). Det har generelt været svært at finde objektive data til de økonomiske modeller for forskellige typer af reguleringer og at korrigere for andre faktorer, som påvirker boligbyggeriet. Quigley og Rosenthal (2005: 69) mener, at det er svært at udlede den konkrete sammenhæng af de mange studier.

Der findes et dansk studie, som i detaljer har undersøgt, hvordan udbuddet og prissætningen af byggegrunde konkret er foregået i Danmark (Bogason og Mandag Morgen, 2008). Undersøgelsen er foretaget i slutningen af højkonjunkturen før finanskrisen og belyser årsagerne til, at udbuddet af grunde og boligbyggeriet ikke steg tilstrækkeligt i starten af 00’erne trods store prisstigninger på boligmarkedet. Både kommunernes og byggefirmaers/developers motiver er undersøgt. En vigtig forklaring på udviklingen er, at boligmarkedet i de fleste kommuner ikke er et traditionelt marked. Det er præget af få, stærke beslutningstagere, især kommuner og developere, der ofte hverken har kapacitet eller incitament til et øget udbud. Kommunernes primære interesse har været at undgå, at den kommunale økonomi kommer i ubalance som følge af for store krav til investeringer i infrastruktur og kommunale institutioner. For developerne har det også være vigtigt at holde udbygningen på et niveau, som de kunne matche økonomisk og kapacitetsmæssig. De har heller ikke været interesseret i et for stort udbud af byggegrunde, som kunne betyde, at værdien af deres erhvervede grunde kunne falde i værdi.

Der er nok ingen tvivl om, at en restriktiv planlægning kan forsinke boligbyggeriet og mindske omfanget, især hvis det afhænger af lokale politiske beslutninger, som vil skulle tage andre hensyn end at sikre boligforsyningen. Det gælder især i kommuner i større byområder, som er del af et større fælles boligmarked, hvor lokale boligproblemer spiller en mindre rolle, f.eks. i Hovedstadsområdet. Men det er næppe hovedårsagen til, at der mange steder har været et for lavt nybyggeri. I mange byer er der fysiske begrænsninger på, hvor meget jord der kan anvendes til byggegrunde (Saiz, 2010). Meget tyder imidlertid på, at den væsentligste årsag er, at trægheder og segmentering på boligmarkedet medfører, at boligmangel og høj boligefterspørgsel hos de lavere indkomstgrupper ikke i tilstrækkeligt omfang udløser ikke-substitueret nybyggeri. Der har vist sig eksempler på for lavt nybyggeri på trods af et rigeligt udbud af byggegrunde, som beskrevet i det efterfølgende.

Hypotesen om, at lokal regulering af udbuddet af grunde har en afgørende betydning for boligbyggeriet, har især spillet en stor rolle i Storbritannien. På baggrund af en regeringsundersøgelse (Barker, 2004) blev indført et planlægningssystem, som tvang kommunerne til at lave prognoser for boligbyggeri fem år frem i tiden og udlægge et større antal grunde for at sikre et tilstrækkeligt udbud. Erfaringerne med systemet har imidlertid vist, at et stort udbud af grunde ikke sikrer et tilstrækkeligt boligbyggeri (Sgueglia og Webb, 2021; Gallent, Durrant og May, 2017; Bradley, 2021; Guthrie, 2010; Bramley, 2007).

En væsentlig årsag er det, man har kaldt finansialisering af ejendomsmarkedet. En almindelig accepteret definition af begrebet er, at der er en voksende dominans på boligmarkedet af finansielle aktører og institutioner, f.eks. kapitalfonde, med mere finansielle motiver for deres investeringer (Whitehead og Scanlon, 2022; Aalbers, 2016; Wijburg og Waldron, 2020). For disse aktører er indtjening på byggeprojekter ikke nødvendigvis det dominerende motiv for investeringer, men derimod at besidde aktiver, som kan forventes at stige i værdi og give kapitalgevinster over tid. Denne udvikling er sket som en følge af de historisk lave renter og øgede bestræbelser på at få anbragt kapital i sikre investeringer i lande med stabile økonomier (Gallent, Durrant og May, 2017). Nogle har argumenteret for, at især de store spillere på kapitalmarkedet har gode forudsætninger for at tjene penge i ejendomssektoren. Udviklingen på ejendomsmarkedet er svær at forudse, fordi markedet er konjunkturfølsomt og komplekst og dårligt fungerende. De store finansaktører har bedre overblik over de makroøkonomiske ændringer, der påvirker boligmarkedet og er dermed bedre til at forudse den fremtidige udvikling i ejendomspriserne (Whitehead og Scanlon, 2022).

Finansialiseringen af ejendomsmarkedet i Storbritannien og USA har medvirket til, at byggegrunde i byzoner ikke altid udnyttes, men henligger som finansielle investeringer (Bradley 2021; Gallent, Durrant og May, 2017; Guthrie, 2010). Der er desuden peget på, at især de større byggefirmaer, på grund af ustabiliteten på byggemarkedet, opbygger et lager af grunde, som de kan udnytte, når konjunkturerne bliver gunstige (Guthrie, 2010; Bradley, 2021; Paccoud et al., 2022). Bradley (2021) skønner, at 40-50 pct. af de boliger, som i 2020 er omfattet af byggetilladelser i England, ikke er blevet opført.

Det er således ikke altid planrestriktioner, som er skyld i, at boligbyggeriet er for lavt. Den danske undersøgelse fra 2008 (Bogason og Mandag Morgen, 2008) viser også, at de større developere gerne gør langsigtede investeringer i jord, også i landbrugsjord, som potentielt kan blive til byzone. Disse mekanismer har, som det fremgår af citatet, også betydning for prisudviklingen på grunde og på nybyggeri. Hvad det betyder for prisudviklingen på boligmarkedet, ser vi på i det efterfølgende.

## Prisdannelsen på boligmarkedet og jordprisernes betydning

### **”Boligprisbobler” skyldes udbudsproblemer**

På grund af trægheden i byggeproduktionen og boligudbuddet har ejerboligpriserne en stærk tendens til at stige i perioder med stigende efterspørgsel, som vi f.eks. har set det i perioden før finanskrisen og under corona-epidemien. I litteraturen er stærke prisstigninger, som ikke kan forklares ved de faktorer, som normalt forventes at bestemme boligefterspørgsel og priser, blevet betegnet som prisbobler (Stiglitz, 1990). Måling af prisbobler, og forklaring af årsagerne til dem, har været et af de mest diskuterede emner i litteraturen (se en oversigt i Bangura og Lee, 2022 og Smith, 2011). Ifølge Bangura og Lee (2022) og Leung (2004) har der imidlertid ikke været givet tilfredsstillende forklaringer på, hvorfor prisbobler opstår.

➤ **Stærke prisstigninger må derfor snarere forklares ved stigende efterspørgsel, som markedet ikke kan honorere på grund af segmentering og træghed i udbuddet.**

En ofte citeret teori er Shillers (2007) hypotese om, at de skyldes spekulativ adfærd hos huskøberne. Hypotesen er, at huskøberne overvurderer de fremtidige stigninger i huspriserne og derfor køber boliger til for høje priser. Argumentationen er i overensstemmelse med den traditionelle opfattelse, at køb af bolig er en investeringsbeslutning, som principielt ikke har relation til boligefterspørgslen (se f.eks. Arnott, 1987). Men denne opfattelse er ikke i overensstemmelse med konkrete undersøgelser af boligefterspørgsel og boligvalg, som viser, at ejerboliger, især enfamiliehuse, har særlige brugsegenskaber, som er vigtige for boligsøgende (Skifter Andersen, 2011a). Boligsøgende står desuden ofte i en situation, hvor de har et akut behov for en ny bolig, som de ikke kan, eller nødtigt vil, udskyde, hvorfor de er parate til at betale stigende priser, så længe de har råd til det. Stærke prisstigninger må derfor snarere forklares ved stigende efterspørgsel, som markedet ikke kan honorere på grund af segmentering og træghed i udbuddet.

### **Boligpriserne bestemmer grundpriserne – ikke omvendt**

Det er afgørende for forståelsen af boligmarkedet som rimeligt velfungerende, at prisstigninger begrænses af øget udbud fra nybyggeriet, som ved tilstrækkelig konkurrence på markedet vil kunne levere boliger til kostpriser.

En stor del af boligens pris består jo imidlertid af priser på grunde. Afgørende for argumentationen er derfor, i hvor høj grad grunde kan leveres til ’kostpriser’. Som udgangspunkt antages det, at priser på grunde bestemmes af deres alternative anvendelsesmuligheder, f.eks. som landbrugsjord, samt omkostningerne ved at byggemodne dem til byggeri.

Men som beskrevet ovenfor er der i alle vestlige lande større eller mindre begrænsninger på, hvor stort udbuddet af grunde kan være, bl.a. på grund

af zoneinddelingen af arealer. I dele af byerne er der desuden få ubebyggede grunde, og grunde har meget forskellig værdi afhængig af beliggenheden. Det gælder især i centrale dele af større byer. Dette betyder, at markedet for grunde ofte har en monopolistisk karakter (Yamada, 1999).

Dertil kommer, at jord, som beskrevet ovenfor, er blevet finansialiseret, dvs. blevet et passivt investeringsgode. Besiddelse af jord er i stigende grad blevet set som en sikker pengeanbringelse i en tid med lave renter og fortsat økonomisk vækst og urbanisering, hvor efterspørgslen efter boliger og grunde forventes stigende omkring de store byområder. Disse spekulative investeringer er med til at øge grundpriserne og hindre, at de falder ved faldende efterspørgsel efter nybyggeri.

Parallelt med studier af, hvad areal restriktioner betyder for udbuddet af grunde og boligbyggeriet, er der også en del studier af, hvad restriktionerne betyder for prisniveauet på grunde og boliger. Studier, som påviser, at mere restriktiv regulering er årsag til stigende priser, er f.eks. Peng and Wheaton (1994), Glaeser, Gyourko og Saks (2005), Mckenzie og Rowley (2013), Ihlandfeldt (2007) og Evans (1987). Også her har der været store variationer i, hvad studierne viser om, hvilken betydning restriktioner og jordpolitik har haft for priserne. Det har bl.a. afhængt af, i hvor høj grad der er stærk vækst i byområdet (Lee et al., 2022). Andre undersøgelser har desuden vist en svag sammenhæng mellem udbuddet af jord og udviklingen i boligpriserne (Bramley et al., 2008; Costello og Rowley, 2010). Buxton og Taylor (2011) fandt f.eks. ikke, at et øget udbud af grunde i Melbourne havde nogen særlig effekt på grundpriserne.

Grundpriser og boligpriser er forbundne, men sammenhængen kan forklares på to forskellige måder. Den ene er, at boligpriserne bestemmes af priser på grunde, som dannes mere eller mindre uafhængigt af boligpriserne. Den anden, at det er boligefterspørgslen og boligpriserne som bestemmer grundpriserne.

Der er lavet et par studier af sammenhængen mellem grundpriser og boligpriser. Altuzarra og Esteban (2011) undersøgte sammenhængen mellem boligpriser og grundpriser over en årrække i regioner i Spanien, hvor der er ret få restriktioner på udbuddet af grunde. De anvendte en statistisk metode, kaldet Granger causality til at bestemme, hvilken af de to tidsserier der er ledende over tid for derved at bestemme relationen mellem dem. De fandt, at grundprisernes udvikling over tid var bestemt af boligpriserne, men ikke omvendt. Det samme resultat, med samme metode, fandt Wen og Goodman 2013 i en undersøgelse i kinesiske storbyer og Ooi og Lee (2006) i et studie i Singapore. De antager, at en af årsagerne er spekulative investeringer i jord, en hypotese som også er fremsat af Peng og Wheaton (1994) og Guthrie (2010).

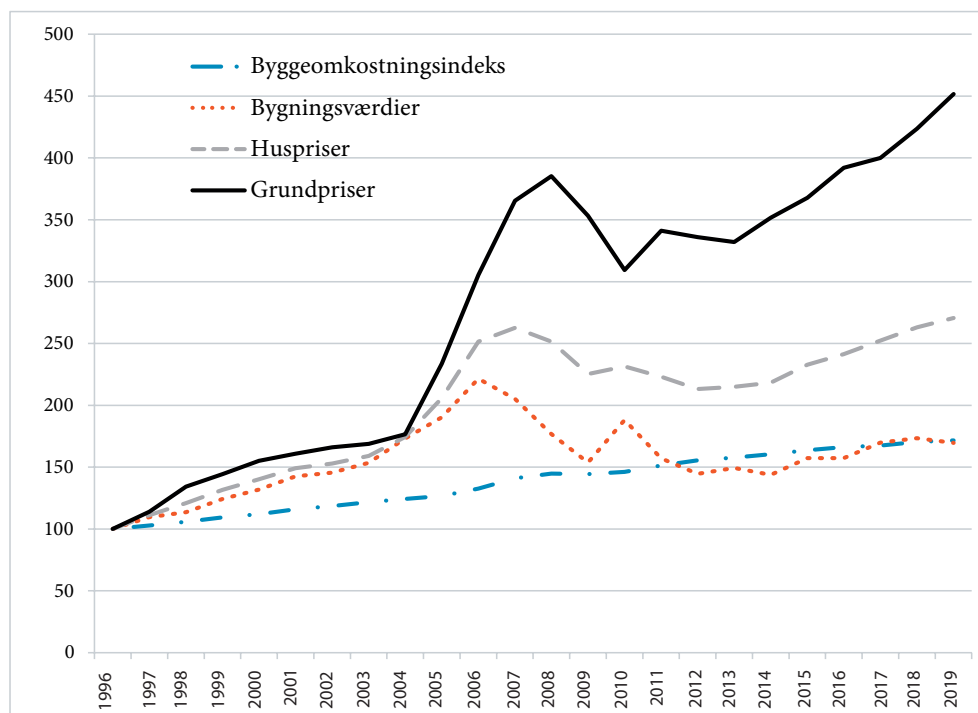
I den danske kvalitative undersøgelse (Bogason og Mandag Morgen, 2008) af, hvordan priser på grunde fastsættes i samarbejdet mellem kommuner og developere, er det også en klar konklusion, at salgspriserne fastsættes ud fra

markedspriserne på boliger, dvs. hvad boligerne på de bebyggede grunde kan sælges for. Dette er bl.a. en følge af de lovmæssige krav, som fordrer, at kommunerne skal sælge deres grunde til markedspris.

Den monopolistiske karakter af markedet for grunde medfører, at priserne øges over tid i takt med stigende velstand i samfundet og øget betalingsvillighed for boliger. Vi kan illustrere dette med udviklingen i Danmark. Der har indtil nu manglet data om udviklingen i grundprisernes andel af huspriserne, fordi Danmarks Statistiks data er baseret på ubebyggede grunde, som oftest er beliggende i udkanten af byerne og med ukendte anvendelsesmuligheder. Boligøkonomisk Videncenter (Lund Andersen, 2022) har imidlertid udviklet en metode til at skønne udviklingen i grundprisernes andel af husprisen baseret på data om huse købt til nedrivning og efterfølgende nybyggeri. I Figur 1 er vist en figur fra rapporten, som sammenligner udviklingen i de skønnede grundpriser i hele landet 1996-2019 med udviklingen i boligpriserne, de skønnede bygningsværdier (salgspriser minus grundværdier) og byggeomkostningerne.

## » Den monopolistiske karakter af markedet for grunde medfører, at priserne øges over tid i takt med stigende velstand i samfundet og øget betalingsvillighed for boliger

Figur 1: Indeks for udviklingen for enfamiliehuse i grundpriser (500-2.000 m<sup>2</sup>), bygningsværdier, boligpriser og byggeomkostningsindeks, hele landet, 1996-2019, 1996 = 100



Kilde: Lund Andersen (2022), figur 6.4.

Set over hele perioden 1996-2019 steg de beregnede grundpriser 350 pct., mens boligpriserne (enfamiliehuse) steg 170 pct. og byggeomkostningerne 70

pct. Grundprisens andel af husprisen steg fra 36 pct. i 1996 til 60 pct. i 2019. I Hovedstadsområdet steg grundpriserne med 440 pct. over hele perioden.

## ➤ **Forløbet illustrerer, hvad der i litteraturen er kaldt ”ratchett effects”, at jord- og ejendomspriser har let ved at stige, men sværere ved at falde igen**

Det var især i perioden 2004-08, at priserne steg. Finanskrisen medførte et fald i grundpriserne frem til 2010, men kun med en tredjedel af den forudgående stigning 2004-08. Forløbet illustrerer, hvad der i litteraturen er kaldt ”ratchett effects”, at jord- og ejendomspriser har let ved at stige, men sværere ved at falde igen (Khandani et al., 2009; Guthrie, 2010; Yamada 1999; Whitehead og Scanlon, 2022). Dette har en sammenhæng med, at jord i større omfang er blevet en investering, hvor investorerne regner med, at kortsigtede prisfald vil blive afløst af mere langsigtede værdistigninger, som følge af den økonomiske udvikling, og derfor ikke sætter prisen ned.

### **Huslejerne er mindre påvirket af markedsudsving**

Som beskrevet ovenfor kan lejemarkedet ses som en residual i forhold til ejerboligmarkedet, hvor efterspørgslen stiger, når der er faldende efterspørgsel efter ejerboliger. Især i byer med få lejeboliger kan dette forventes at føre til større problemer med uligevægt i forbindelse med konjunkturændringer. Man burde derfor forvente, at der ville være fluktuationer i huslejerne i modsat takt af ændringerne i ejerboligpriserne. Men ser man på Eurostats statistik (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220708-1>) over udviklingen i priser og huslejer, har dette ikke været tilfældet i EU i de sidste 12 år. I perioden 2010 til 2022 har der været store fluktuationer i ejerboligpriserne, mens huslejerne har gennemgået en jævn stigning på i alt ca. 17 pct. i faste priser. Det forventede pres på lejemarkedet i den første del af perioden har således ikke ført til markant højere huslejer, ligesom væksten på ejersiden efter 2016 heller ikke har ført til stagnerende huslejer. Men det generelt øgede prisniveau for jord og fast ejendom i perioden har medført en jævn stigning i huslejerne. For Danmarks vedkommende siger Eurostats tal en stigning i perioden på 21 pct. for huslejerne og 59 pct. for boligpriserne.

At huslejerne ikke falder ved faldende efterspørgsel kan tildels forklares ved ”ratchett effects”. Undersøgelser af huslejefastsættelsen i USA har f.eks. tidligere vist, at udlejere hellere lader lejligheder stå tomme end at sænke huslejen (Rydell, 1977). Den manglende effekt af en forventeligt stigende efterspørgsel i perioden 2011-14 er sværere at forklare. Bortset fra effekter af lejeregulering og generelt faldende boligefterspørgsel kunne det skyldes, at udlejerne mangler overblik over udviklingen på markedet, hvilket er mindre sandsynligt i en tid med omfattende informationer om markedet på internettet.



## Nybyggeriets betydning for boligforsyningen for lavindkomstgrupper – filtreringsprocessen

Der har siden 1950'erne været en tradition for en empirisk orienteret forskning i USA (f.eks. Grigsby, 1963), der beskæftigede sig med, hvorledes boligmarkedet kan tilfredsstille den del af bolig efterspørgslen, som ikke kan dækkes ved nybyggeri på grund af dettes høje kvalitet (bygningslovgivning) og pris. Udgangspunktet var, at begrænsningerne i de teknisk/økonomiske muligheder for at tilpasse udbuddet fra den eksisterende boligbestand til efterspørgslen fra husstande med lavere indkomst gjorde det nødvendigt med en løbende omfordeling af boliger mellem indkomstgrupper. En mulig forklaring på, hvorledes bolig efterspørgslen hos lavindkomstgrupper kunne tilfredsstilles blev formuleret gennem den såkaldte »filtreringsteori« (nedsivning). Teorien siger, at boliger med alderen gennemgår en såkaldt filtreringsproces, hvor de med stigende nedslidning og forringelse bliver relativt billigere og overgår fra de højere indkomstgrupper til de lavere. De fattige er således afhængige af, at de bedrestillede flytter til nybyggeriet fra andre boliger, efterhånden som disse nedslides eller teknisk forældes, og herved frigør et boligudbud med lavere pris og kvalitet. Husstandenes mobilitet og de faktorer, der bestemmer den, ansås for at have en væsentlig betydning for filtreringsprocessen. Grigsby mfl. beskæftigede sig med undersøgelser af, i hvor høj grad dette var tilfældet i 50'erne og 60'erne.

En grundlæggende antagelse for filtreringsprocessen har været, at boliger bliver relativt billigere med tiden – dels på grund af nedslidning, og dels fordi nybyggeriet har en højere kvalitet, der tiltrækker husstande med højere indkomst og svækker efterspørgslen på ældre boliger (Ohls, 1975). Den første forudsætning er, at boliger med tiden bliver mindre værd, og at dette sker i et tilstrækkeligt omfang til at gøre filtreringen effektiv. Faktiske undersøgelser af, hvor meget boliger taber i værdi over tid, viser imidlertid, at dette af forskellige grunde sker i meget forskelligt omfang, og afhænger af andre faktorer end bygningernes alder. Der er ikke nogen evidens for, at bygninger automatisk nedslides med alder, fordi de gennem vedligeholdelse og reovering kan opretholde deres værdi (Skifter Andersen, 1995; Margolis, 1982; Rosenthal, 2014).

I efterkrigstiden skete der i USA en udflytning af middelklassen fra de centrale bydele til forstæderne. Dette skabte et fald i den købedygtige efterspørgsel i bykerne, som medførte forfald og forslumning (Skifter Andersen, 1995). En del af de forslummede boliger forsvandt fra markedet, fordi de stod tomme eller blev nedrevet, men der blev også bedre muligheder for familier med lav indkomst (Weicher og Thibodeau, 1988), selv om priser og huslejer ikke faldt tilstrækkeligt til at kunne tilfredsstille hele efterspørgslen. Undersøgelser af huslejestrukturen i USA viste således, at boliger i den billigste del af boligmarkedet havde en relativ høj husleje set i forhold til deres kvalitet, og at de ikke var særligt meget billigere end andre ældre boliger af acceptabel kvalitet (Grigsby, 1963; Muth, 1969; Stegman, 1972; Rothenberg et al., 1991).

Fra slutningen af 1980'erne skete der imidlertid en ændring i efterspørgslen efter boliger i de centrale bydele, som i stigende grad blev fundet attraktive for middel-og overklassen, hvilket førte til nye investeringer i boligerne og stigende priser. Der er det, der er blevet kaldet gentrificering. Denne senere udvikling har modvirket filtrering, og i nogle tilfælde vendt den på hovedet, fordi nedslidte og billigere boliger er blevet opgraderet eller nedrevet (Wyly og Hammel, 2004). Hvordan forskellige byområder har udviklet sig, har imidlertid afhængt meget af deres kvaliteter og beliggenhed (Somerville og Holmes, 2001). Denne udvikling gjorde det sværere for lavindkomstgrupper i USA at få adgang til boliger med en pris, de kan betale (Malpezzi og Green, 1996; Skaburskis, 2006; Zuk og Chapple, 2016; Desmond og Wilmers, 2019; Barton, 2011).

Der er i den amerikanske forskning ikke uenighed om, at nybyggeriets omfang har betydning for boligudbuddet fra den eksisterende boligmasse, men der er meget forskellige resultater af studierne med hensyn til hvor meget og hvordan. Især af i hvor høj grad det skaber bedre boligmuligheder for de laveste indkomstgrupper. Som man kunne forvente afhænger dette meget af karakteren af de undersøgte byer, af det lokale boligmarked og af den aktuelle økonomiske situation, bl.a. graden af ulighed og befolkningsvækst med pres på boligmarkedet. Den udbredte etniske segregation har haft en stor betydning for boligmarkedets funktionsevne (Skifter Andersen, 2019), fordi det har haft stor betydning for byområders udvikling, hvilke etniske grupper der dominerede dem. Byområder domineret af afroamerikanere og hispanics fravælges af den hvide middelklasse og bliver ikke gentrificeret, men har til gengæld større risiko for forslumning.

Nyere studier af, hvor effektivt filtreringsmekanismen fungerer, har oftest undersøgt, i hvor høj grad boliger med tiden falder relativt i pris set i forhold til det øvrige boligmarked eller i forhold til indkomstudviklingen (Skaburskis, 2006; Kim et al., 2013; Brzezicka et al., 2019; Been et al., 2019; Rosenthal, 2014). Andre studier har undersøgt, hvordan husstande med forskellig indkomst bevæger sig opad eller nedad mellem boliger og byområder af forskellige pris og kvalitet (Mast, 2019; Zuk og Chapple, 2016; Magnusson Turner og Wessel, 2019). Der har i nogle studier især været fokuseret på nybyggeriets betydning for filtreringen og for boligudbuddet for lavindkomstgrupper. Her har man bl.a. undersøgt de såkaldte "flyttekæder" – hvilke flytninger og ledige boliger en nybygget bolig giver anledning til, direkte og indirekte.

Rosenthal (2014) anvendte data fra the American Housing Survey for perioden 1985-2011 til at undersøge, i hvor høj grad successive indflyttere i eksisterende boliger over tid fik relativt lavere priser og lavere indkomst end for indflyttere i nybyggeri. De relative prisændringer for ejerboliger viste kun en begrænset filtrering, men baseret på indkomstændringerne beregnede han en afskrivningsprocent på 0,5 pct. pr år for ejerboliger og mellem 1,8 og 2,5 pct. for udlejningsboliger. Desuden fandt han, at mange ejerboliger med tiden skiftede ejerform fra ejerboliger til udlejning. Det var imidlertid først og

fremmest i byer og byområder i tilbagegang, at filtreringen var høj, mens den i byer i vækst var lav, hvilket også blev fundet af Somerville og Holmes (2001).

Rosenthals studie viste et gennemsnit af udviklingen i USA. Kim et al. (2013) undersøgte tre spørgsmål, baseret på data fra byområder i byen Orlando 2000-2011: 1. Hvad betyder forskelle i byområders egenskaber? 2. Hvilken betydning har deres beliggenhed i forhold til bykernen? 3. Varierer filtreringen mellem perioder med forskellig udvikling på boligmarkedet? De målte filtreringen ved henholdsvis ændringer over tid i forholdet mellem boligpriser og indkomst i byområder og ved ændringer i prisniveauet i forhold til hele byens. I nedgangsperioden for boligmarkedet efter finanskrisen var der en positiv sammenhæng mellem boligernes alder og ændringerne i indkomst- og prisniveauet, mens det modsatte var tilfældet i vækstperioden 2000-07. Det var især byområder med en høj andel af afroamerikanere, som havde øget filtrering, men også her kun i nedgangsperioden. Modsat forventningerne havde nybyggeri og bygningsrenovering ikke nogen betydning for filtreringen i det byområde, det foregik, men kan have haft betydning i andre områder. Et markant resultat var desuden, at filtrering skete både i de centrale områder og i forstæderne, men i forskellige tidsperioder. Filtrering i forstæderne skete mest i nedgangsperioden, mens den var stærkest i de centrale områder i vækstperioden. Resultaterne kan forklares ved de forhold, som styrede efterspørgslen. I vækstperioden flyttede flere fra middelklassen ud til forstæderne og efterlod ledige boliger i centrum, mens dette ikke skete i nedgangsperioden.

Skaburskis (2006) belyste filtreringen i 23 byområder i Canada ved at se på forskelle mellem boliger med forskellig alder med hensyn til indkomster, priser og huslejer. Han undersøgte også pris- og huslejeudviklingen 1981-96. Han fandt, at boligernes alder ikke havde nogen særlig betydning for indkomstniveauet i lejeboliger bortset fra, at indkomsten i de allernyeste boliger var højere. Forskellene mellem boliger i forskellige aldersgrupper var mest markante i ejerboliger. Huslejer og priser i den ældre boligmasse steg mere i 1981-96 end priserne i nybyggeriet – en slags omvendt filtrering. Skaburskis forklarer dette ved den stigende gentrificering af de ældre bydele, der indebærer, at husstande med højere indkomst flytter ind i områder, som tidligere var beboet af lavindkomstgrupper, og fortrænger dem herfra (se f.eks. Helms, 2003).

Zuk og Chapple (2016) undersøgte sammenhængen mellem nybyggeri i forskellige regioner i Californien og ændringer i indkomstsammensætningen i byområder. Det er et generelt problem i Californien, at husstande med lav indkomst har fået færre boligmuligheder med årene, og at de udstødes fra mange byområder. Studiet undersøgte, hvilken betydning omfanget og karakteren af nybyggeri har haft for denne udstødelse (displacement). De fandt, at øget nybyggeri som helhed reducerede udstødelse, og at reduktionen var dobbelt så stor for støttet socialt boligbyggeri som for privat. Desuden var der en tendens til, at effekten af privat byggeri forsvandt over en længere periode. I de centrale områder af de større byer havde nybyggeri imidlertid ikke nogen

effekt for udstødelsen. Forfatterne fortolker dette som værende en følge af, at nybyggeri ofte er sket i byområder i fremgang, som følges af en gentrificering.

Mast (2019) undersøgte flyttekæderne fra nybyggeri i 12 byer i USA for at bestemme, i hvor høj grad dette medførte fraflytning fra valgdistrikter med lavere gennemsnitsindkomster. Han antog, at denne fraflytning var et tegn på, at husstande flyttede fra dårlige til bedre boliger. Generelt fandt han, at flytningerne oftest gik fra distrikter med lavere indkomst til dem med højere. Han estimerede, at 100 nybyggede lejeboliger i gennemsnit medførte, at der fraflyttede mellem 17 og 39 husstande fra distrikter, som lå i den laveste indkomstkvarter. Svagheden ved studiet var, at der kun var data om husstandes og boligkarakteristika og priser.

## Det har haft stor betydning for udviklingen i boligens pris og kvalitet, hvordan forskellige byområder udvikler sig

En af hovedkonklusionerne på de amerikanske studier er således, at det har haft stor betydning for udviklingen i boligens pris og kvalitet, hvordan forskellige byområder udvikler sig (Skaburskis, 2006; Kim et al., 2013; Zuk og Chapple, 2016). Boligens værdi og pris afhænger meget af dens omgivelser. Boliger beliggende i nedslidte og dårligt beliggende byområder er alt andet lige mindre værd end tilsvarende boliger i attraktive områder. Der har været en tendens i USA til, at nedslidte og billige boliger i nedslidte byområder får lov til at forfalde og evt. nedrives, mens de i velfungerende områder reoveres og forbedres (Skaburskis, 2006, Skifter Andersen, 1995). Det er forventningerne til den fremtidige udvikling i et byområde, som er afgørende for, om boligerne filtreres eller det modsatte. Byområder i tilbagegang giver således de største muligheder for filtrering.

Studier af filtrering er mest gennemført i Nordamerika, men der findes også et studie fra Polen. Brzezicka et al. (2019) undersøgte sammenhængen mellem udviklingen i priserne 2010-17 for forskellige nybyggede boliger og priserne i den eksisterende boligmasse i forskellige dele af Warszawa. De anvendte den tidligere nævnte statistiske metode Granger causality tests til at bestemme, i hvor høj grad det var nybyggeriets priser, som bestemte prisudviklingen i den eksisterende boligmasse, eller omvendt. Hvis nybyggeri medfører filtrering burde øget nybyggeri medføre relativt faldende priser i den eksisterende bestand, men studiet viste det modsatte. Det var prisstigninger i den eksisterende bestand, der medførte øgede priser i nybyggeriet. Det viste desuden, at stigende priser i de centrale dele af byerne bredte sig til forstæderne. Prisstigningerne blev især drevet af øget efterspørgsel på små lejligheder i den eksisterende bestand.

## Boligmarkedet har nogle grundlæggende problemer

Som beskrevet i denne artikel findes der en omfattende international forskning om boligmarkedet, som peger på, at det er et marked, som på mange måder er anderledes end andre markeder, og på at der er nogle grundlæggende problemer, som hindrer, at markedet alene kan frembringe en tilfredsstillende boligforsyning for alle. Det er sådanne problemer, som har været baggrunden for, at de fleste vestlige lande har set sig nødsaget til at indføre reguleringer og tilskud til boliger og beboere. I de sidste 30 år er boligmarkedet i mange lande imidlertid blevet mere liberaliseret, samtidigt med at der er kommet øgede problemer med boligmangel og høje boligudgifter.

Boligmarkedet er komplekst med forskellige boliger med mange forskellige karakteristika og beliggenhed, hvilket betyder en markant differentiering af både udbuddet og efterspørgslen. Dette har i forskningen affødt bestræbelser på at opdele prisen på boliger i priser for forskellige egenskaber ved denne. Af afgørende betydning for boligmarkedets funktionsmåde er imidlertid, i hvor høj grad differentieringen medfører en mere eller mindre markant opdeling af markedet i delmarkeder, som fungerer adskilt fra hinanden. Forskningslitteraturen peger i retning af, at boligmarkedet i en vis udstrækning er segmenteret med forskellige priser på samme egenskaber i forskellige delmarkeder, og at overefterspørgsel og stigende priser i et delmarked kan have svært ved at brede sig til andre delmarkeder. Dette hæmmer markedets effektivitet og betyder, at der i dele af markedet kan være større uligevægt, samtidigt med at andre dele har mindre.

Efterspørgslen efter boliger skifter i takt med konjunkturerne. Under højkonjunkturer øges efterspørgslen efter ejerboliger, hvilket modsvares af et relativt fald i efterspørgslen efter lejeboliger. Det omvendte sker i lavkonjunkturer. Boligmarkedet har svært ved at håndtere disse udsving, fordi udbuddet reagerer langsomt på ændringer i efterspørgslen. Langt størsteparten af udbuddet kommer fra den eksisterende bestand af boliger, men ledige boliger fremkommer først, når beboerne vælger at flytte, og boligmobiliteten påvirkes kun lidt af stigende efterspørgsel og priser. Desuden reagerer nybyggeriet kun med forsinkelse på øget efterspørgsel, og det er en generel erfaring fra mange lande i de senere år, at nybyggeriet af forskellige årsager har haft et for lille omfang til at kunne løse problemerne på markedet.

De relativt hurtige ændringer i efterspørgslen, segmenteringen og problemerne med udbuddet medfører, at der er uligevægt i dele af markedet i kortere eller længere perioder. Dette er især sket i perioder med stærk vækst i befolkning og beskæftigelse i et område. Der har især været fokus på konsekvenserne for boligpriserne, og det man har kaldt boligprisbobler, en vækst i priserne, som ikke kan begrundes i de almindelige økonomiske og andre faktorer, som forklarer boligprisernes udvikling. Der er imidlertid også studier, som har peget på risici for en mere permanent uligevægt i den nederste del af boligmarkedet, som efterspørges af lavindkomsthusholdninger, hvor udbuddet ikke kan øges ved nybyggeri – typisk ældre og billigere boliger. Andre undersøgelser har vist, at



huslejer i den dårligste del af boligmassen ofte er relativt høje målt i forhold til kvaliteten af boligerne, og at udviklingen har ført til, at boligudgifterne er blevet en højere økonomisk belastning for de fattigste.

Der har været en omfattende litteratur, som har beskæftiget sig med årsagerne til, at nybyggeriet ikke har haft et tilstrækkeligt omfang i mange lande. Mange studier peger på problemer med et for lavt udbud af byggegrunde som en følge af arealrestriktioner (i Danmark by- og landzoneinddelingen), mangelfuld og langvarig myndighedsbehandling af byggesager og generelle geografiske begrænsninger. Men et utilstrækkeligt boligbyggeri er også forekommet steder, hvor udbuddet af grunde er rigeligt.

Der er givet to mulige forklaringer på, hvorfor ledige byggegrunde ikke altid udnyttes, selv om der er stor efterspørgsel efter boliger. Den ene har en sammenhæng med, at øget efterspørgsel efter billigere boliger i den eksisterende boligmasse ikke afføder en tilstrækkelig efterspørgsel efter nybyggeri på grund af segmenteringen af boligmarkedet og trægheden i udbudsreaktioner. Den anden er blevet forbundet til det, man har kaldt finansialiseringen af ejendomsmarkedet. Jord og fast ejendom er i stigende grad blevet genstand for finansielle investeringer, hvor det mere er de forventede fremtidige kapitalgevinster, der er hovedmotivet, end det er at opnå et aktuelt afkast af ejendomsdrift og byggeri. Derfor har det mindre betydning, om ledige byggegrunde udnyttes nu eller først en gang i fremtiden.

Det har været en grundlæggende antagelse i den danske boligdebat, at nybyggeriet vil kunne løse boligproblemerne på lang sigt og vil begrænse prisstigninger på boligmarkedet, fordi nye boliger opføres til kostpriser. Dette kræver, at der er et tilstrækkeligt udbud af byggegrunde, som tilvejebringes til priser, der er uafhængige af priserne på boligmarkedet. Forskningslitteraturen viser imidlertid, at priser på grunde fastsættes ud fra priserne på boligmarkedet og ikke omvendt. Stigende priser på boliger medfører således stigende priser på grunde, uden at boligbyggeriet nødvendigvis øges tilstrækkeligt. Dette betyder, at priserne på boligmarkedet er bestemt af betalingsviljen hos de bolig-søgende. Der er ikke meget consumers surplus på boligmarkedet, fordi man sjældent betaler meget mindre end den maksimale pris, man er villig til at betale. Den markante prisudvikling i de sidste 25 år har derfor mere været bestemt af udviklingen i husstandenes betalingsvilje end af udviklingen på byggemarkedet. Der er også peget på, at priserne er blevet øget ved den såkaldte finansialisering af ejendomsmarkedet, der har medført flere spekulative investeringer, som har været med til at pumpe priserne op. Udviklingen i ejerboligpriserne i EU har fluktueret med konjunkturerne, mens huslejerne har været jævnt stigende, hvilket indikerer, at huslejedannelsen foregår anderledes end boligpriserne.

Der har været en del forskning, som har beskæftiget sig med, hvorledes boligmarkedet kan tilfredsstille den del af bolig efterspørgslen, som ikke kan dækkes ved nybyggeri på markedsvilkår på grund af dettes høje kvalitet (byg-



ningslovgivning) og pris. En mulig forklaring på, hvorledes dette kan foregå er blevet formuleret gennem den såkaldte »filtreringsteori« (nedsivning). Teorien siger, at boliger med alderen gennemgår en proces, hvor de, i takt med at de med tiden nedslides og forringes, bliver relativt billigere og overgår fra de højere indkomstgrupper til de lavere. De fattige er således afhængige af, at de bedrestillede flytter til nybyggeriet fra eksisterende boliger, efterhånden som disse nedslides eller teknisk forældes, og herved frigør et boligudbud med lavere pris og kvalitet. Husstandenes mobilitet og de faktorer, der bestemmer den, anses for at have en væsentlig betydning for filtreringsprocessen.

Faktiske undersøgelser af, hvor meget boliger taber i værdi over tid, viser imidlertid, at dette af forskellige grunde sker i meget forskelligt omfang, og afhænger af andre faktorer end bygningernes alder. Der er ikke nogen evidens for, at bygninger automatisk nedslides og bliver billigere med alderen, fordi de gennem vedligeholdelse og renovering kan opretholde deres værdi. Det, der derimod har vist sig at have stor betydning, er, hvordan de ældre byområder har udviklet sig. I byområder i tilbagegang er der gode muligheder for filtrering, mens det modsatte er sket i byområder, som opgraderes ved såkaldt gentrificering. Den generelle konklusion er imidlertid, at filtreringen sjældent har haft et tilstrækkeligt omfang til at sikre en rimelig boligforsyning for husstande med lav indkomst.

Der har i nogle studier især været fokuseret på nybyggeriets betydning for filtreringen og for boligudbuddet for lavindkomstgrupper. Her har man bl.a. undersøgt de såkaldte ”flyttekæder” – hvilke flytninger og ledige boliger en nybygget bolig giver anledning til direkte og indirekte. Der er ikke uenighed om, at nybyggeriets omfang har betydning for boligudbuddet fra den eksisterende boligmasse, men der er meget forskellige resultater af studierne med hensyn til hvor meget og hvordan. Især af i hvor høj grad det skaber bedre boligmuligheder for de laveste indkomstgrupper. Det har afhængt meget af karakteren af de undersøgte byer, af det lokale boligmarked og af den aktuelle økonomiske situation, bl.a. omfanget af ulighed og befolkningsvækst med pres på boligmarkedet. Desuden har det vist sig, at omfanget af segregation

har betydning, fordi dette medvirker til en øget segmentering af boligmarkedet.

## Referencer

- Adair, A.S., J. Berry og W. S. McGreal (1996), “Hedonic modelling, housing submarkets, and residential valuation”, *Journal of Property Research*, 13(1): 67–84.
- Ambrose, B.V., P. Eichholtz og T. Lindenthal (2013), “House Prices and Fundamentals: 355 Years of Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 45(2-3): 477-91.
- Anacker, K.B. (2019), “Introduction: Housing affordability and affordable housing”, *International Journal of Housing Policy*, 19: 1–16.
- André, C., L.A. Gil-Alana og R. Gupta (2014), “Testing for persistence in housing price-to-income and price-to-rent ratios in 16 OECD countries”, *Applied Economics*, 46(18): 2127-38.

- Arnott, R. (1987), "Economic Theory and Housing", i Edwin S. Mills, red., *Handbook of Regional and Urban economics vol. II*, North Holland, Amsterdam, pp. 959-88.
- Bangura, M. og C.L. Lee (2022), "Housing price bubbles in Greater Sydney: evidence from a submarket analysis", *Housing Studies*, 37(1): 143-78.
- Barker, K. (2004), *Barker review of land use planning*, published with the permission of HM Treasury on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- Bartik, T.J., J.S. Butler og J.-T. Liu (1992), "Maximum Score Estimates of the Determinants of Residential Mobility: Implications for the Value of Residential Attachment and Neighborhood Amenities", *Journal of Urban Economics*, 32: 233-56.
- Barton, S.E. (2011), "Land Rent and Housing Policy: A Case Study of the San Francisco Bay Area Rental Housing Market", *American Journal of Economics and Sociology*, 70(4): 845-73.
- Been, V., I.G. Ellen og K. O'Regan (2019), "Supply skepticism: Housing supply and affordability", *Housing Policy Debate*, 29: 25-40.
- Beitel, K. (2007), "Did overzealous activists destroy housing affordability in San Francisco?: A time-series test of the effects of rezoning on construction and home prices, 1967-1998", *Urban Affairs Review*, 42: 741-56.
- Blozea, G. og M. Skak, M. (2016), "Housing equity, residential mobility and commuting", *Journal of Urban Economics*, 96: 156-65.
- Bogason, P. og Mandag Morgen (2008), *En forhandlet løsning. En casebaseret undersøgelse af byggegrunde, byudvikling og prisdannelse i Danmark*, Center for Bolig og Velfærd.
- Bolton, R. (1989), *An Economic Interpretation of a 'Sense of Place'*, Working paper RP-130, Williams College.
- Bourassa, S.C., F. Hamelink, M. Hoesli og B.D. MacGregor (1999), "Defining housing submarkets", *Journal of Housing Economics*, 8: 160-83.
- Bourassa, S., E. Cantoni og M. Hoesli (2007), "Spatial dependence, housing submarkets and house price prediction", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 35(2): 143-60.
- Bourassa, S., M. Hoesli og V.S. Peng (2003), "Do housing submarkets really matter?", *Journal of Housing Economics*, 12(1): 12-8.
- Bradley, Q. (2021), "The financialisation of housing land supply in England", *Urban Studies*, 58(2): 389-404.
- Bramley, G. (2007), "The Sudden Rediscovery of Housing Supply as a Key Policy Challenge", *Housing Studies*, 22(2): 221-41.
- Bramley, G., C. Leishman og D. Watkins (2008), "Understanding Neighbourhood Housing Markets: Regional Context, Disequilibrium, Sub-markets and Supply", *Housing Studies*, 23(2): 179-212.
- Brzezicka, J., R. Wisniewski og M. Figurska (2018), "Disequilibrium in the real estate market: Evidence from Poland", *Land Use Policy*, 78: 515-31.
- Brzezicka, J., J. Tazekb, K. Olszewskib og J. Waszczukb (2019), "Analysis of the filtering process and the ripple effect on the primary and secondary housing market in Warsaw, Poland", *Land Use Policy*, 88: 1-16.
- Buxton, M. og E. Taylor (2011) "Urban Land Supply, Governance and the Pricing of Land", *Urban Policy and Research*, 29(1): 5-22.
- Case, K.E. og R.J. Shiller (2003), *Is there a bubble in the housing market?*, Brookings Papers on Economic Activity: 299-362.
- Case, K.E. og R.J. Schiller (1989), "The efficiency of the market for single family homes", *American Economic Review*, 79: 125-37.
- Chin, T.L. og K.W. Chau (2003), "A critical review of literature on the hedonic price model", *International Journal for Housing and Its Applications*, 27 (2): 145-65.
- Clayton, J. (1998), "Further Evidence on Real Estate Market Efficiency", *Journal of Real Estate Research*, 15(1): 41-57.
- Copenhagen Economics (2018), *Demografi, boligbehov og boligprisudvikling i Københavns Kommune. Analyse med fokus på den nuværende og fremtidige udvikling*.
- Corinth, K. og H. Dante (2022), *The Understated 'Housing Shortage' in the United States*, IZA Discussion Paper Series, DP No. 15447.
- Costello, G. og S. Rowley (2010), "The impact of land supply on housing affordability in the Perth metropolitan region", *Pacific Rim Property Research Journal*, 16(1): 5-22.
- Costello, G., P. Fräsera og N. Groenewold (2011), "House prices, non-fundamental components and interstate spillovers: The Australian experience", *Journal of Banking and Finance*, 35(3): 653-69.
- Coulter, R., M. van Ham og A.M. Findlay (2015), "Re-thinking residential mobility: Linking lives through time and space", *Progress in Human Geography*, 40(3): 352-74.
- Desmond, M. og N. Wilmers (2019), "Do the Poor Pay More for Housing? Exploitation, Profit, and Risk in Rental Markets", *American Journal of Sociology*, 124(4): 1090-1124.
- DiPasquale, D. og W.C. Wheaton (1992), *The Cost of Capital, Tax Reform and the Future of the Rental Market*, Joint Center for Housing Studies, W89 5, Harvard University, Cambridge.
- Dipasquale, D. (1999), "Why Don't We Know More About Housing Supply?", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1): 9-23.
- DiPasquale, D. og W.C. Wheaton (1994), "Housing market dynamics and the future of housing prices", *Journal of Urban Economics*, 35: 1-27.
- Dong, H. og J.A. Hansz (2019), "Zoning, density, and rising housing prices: A case study in Portland, Oregon", *Urban Studies*, 56: 3486-3503.
- Dubin, R., K.R. Pace og T.G. Thibodeau (1999), "Spatial autoregression techniques for real estate data", *Journal of Real Estate Literature*, 7: 79-95.
- Dynarski, M. (1986), "Residential attachment and housing demand", *Urban Studies*, 23: 11-20.

- Erdmann, K. (2019), *Shut Out: How a Housing Shortage Caused the Great Recession and Crippled Our Economy*, Rowman & Littlefield.
- Evans, A. (1987), *Housing prices and land prices in the south east. A review*, London: The House Builders Federation.
- Fischer, P.A. og G. Malmberg (2001), "Settled people don't move: On life course and immobility in Sweden", *International Journal of Population Geography*, 7: 357-71.
- Follain, J.R. og E. Jimenez (1985), "Estimating the Demand for Housing Characteristics", *Regional Science and Urban Economics*, 15: 77-107.
- Freeman, A.M. (1981), "Hedonic Prices, Property Values and Measuring Environmental Benefits: A Survey of the Issues", i S. Strøm, red., *Measurement in Public Choice*, Palgrave Macmillan, London.
- Gabriel, S. og G. Painter (2020), "Why affordability matters", *Regional Science and Urban Economics*, 80:1-6.
- Gallent, N., D. Durrant og N. May (2017), "Housing supply, investment demand and money creation: A comment on the drivers of London's housing crisis", *Urban Studies*, 54(10): 2204-16.
- Galster, G. (1996), "William Grigsby and the Analysis of Housing Sub-markets and Filtering", *Urban Studies*, 33(10): 1797- 1805.
- Galster, G. og K.O. Lee (2021), "Housing affordability: A framing, synthesis of research and policy, and future directions", *International Journal of Urban Sciences*, 25: 7-58.
- Gibler, K.M. og T. Tyvimaa (2014), "The Potential for Consumer Segmentation in the Finnish Housing Market", *The Journal of Consumer Affairs*, 48(2): 351-79.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko og R.E. Saks (2005), "Why have housing prices gone up? ", *American Economic Review*, 95: 329-33.
- Goodman, A.C. (1978), "Hedonic prices, price indices and housing markets", *Journal of Urban Economics*, 5(4): 471-84.
- Griegsby, W.G. (1963), *Housing Markets and Public Policy*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Griffith, M. og P. Jefferys (2013), *Solutions for the housing shortage*, London: Shelter.
- Guthrie, G. (2010), "House prices, development costs, and the value of waiting", *Journal of Urban Economics*, 68: 56-71.
- Gyourko, J., A. Saiz og A. Summers (2008), "A new measure of the local regulatory environment for housing markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index", *Urban Studies*, 45(3): 693-729.
- Haffner, M.E.A. og K. Hulse (2021), "A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability", *International Journal of Urban Sciences*, 25: 59-79.
- Hallett, G., red. (2021), *The New Housing Shortage: Housing Affordability in Europe and the USA*, Rutledge Library Editions: Comparative Urbanisations, volume 5.
- Hansen, M.F., J. Zangenberg Hansen, T. Markeprand, A. Kargo og M. Sønderby (2021), *Demografi, socioøkonomi og boligstruktur i danske kommuner*, DREAM.
- Hansson, A.G. (2018), "Combatting the housing shortage through institutional reform: The parallel cases of Germany and Sweden", *ZfV – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 2: 93-9.
- Helms, A.C. (2003), "Understanding gentrification: an empirical analysis of the determinants of urban housing renovation", *Journal of Urban Economics*, 54(1): 474-98.
- Herath, S.K. og G. Maier (2010), *The hedonic price method in real estate and housing market research. A review of the literature*, Institute for Regional Development and Environment.
- Hilber, C.A. og W. Vermeulen (2016), "The impact of supply constraints on house prices in England", *The Economic Journal*, 126(51): 358-405.
- Hill, R.J. (2012), "Hedonic Price Indexes for Residential Housing: A Survey, Evaluation and Taxonomy", *Journal of Economic Surveys*, 27(5): 879-914.
- Hugh, Z. (2010), *Addressing Australia's Housing Shortage Through Improved Housing Utilisation*, Melbourne: AUBEA.
- Ihlandfeldt, K.R. (2007), "The effect of land use regulation on housing and land prices", *Journal of Urban Economics*, 61: 420-35.
- Joint Center for Housing Studies (2015), *America's rental housing: Expanding options for diverse and growing demand*, Cambridge, MA: Harvard University.
- Jones, C., C. Leishman og C. Watkins (2004), "Intra-Urban migration and housing submarkets: theory and evidence", *Housing Studies*, 19(2): 269-83.
- Kain, J og J. Quigley (1975), *Housing markets and Racial Discrimination, A Microeconomic Analysis*, New York: National Bureau of Economic Research.
- Kan, K. (1999), "Expected and Unexpected Residential Mobility", *Journal of Urban Economics*, 45(1): 72-96.
- Kauko, T., P. Hooimeijer og J. Hakfoort (2002), "Capturing Housing Market Segmentation: An Alternative Approach based on Neural Network Modelling", *Housing Studies*, 17(6): 875-94.
- Kendig, H.L. (1984), "Housing Careers, Life Cycle and Residential Mobility: Implications for the Housing Market", *Urban Studies*, 21: 271-83.
- Khandani, A.E., A.W. Lo og R.C. Merton (2009), *Systemic Risk and the Refinancing Ratchet Effect*, Nber Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.
- Kim, J., H. Chung og A.G. Blanco (2013), "The Suburbanization of Decline: Filtering, Neighborhoods, and Housing Market Dynamics", *Journal of Urban Affairs*, 35(4): 435-50.
- Knaap, G., S. Meck, T. Moore og R. Parker (2007), "Do we know regulatory barriers when we see them? An exploration using zoning and development indicators", *Housing Policy Debate*, 18: 711-49.
- Lee, Y., P.A. Kemp og V.J. Reina (2022), "Drivers of housing (un)affordability in the advanced economies: a review and new evidence", *Housing Studies*, 37(10): 1739-52.
- Leishman, C. (2009), "Spatial Change and the Structure of Urban Housing Sub-markets", *Housing Studies*, 24(5): 563-85.



- Leung, C. (2004), "Macroeconomics and housing: a review of the literature", *Journal of Housing Economics*, 13: 249–67.
- Lo, D., M.D. McCord, J. McCord, P.D. Davis og M. Haran (2022), "Rent or buy, what are the odds? Analysing the price-to-rent ratio for housing types within the Northern Ireland housing market", *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 14(5): 1062–91.
- Lund Andersen, M. (2022), *Grundpriser for enfamiliehuse 1996-2019 - med fokus på huse købt til nedrivning og efterfølgende nybyggeri*, Working Paper — Maj 2022, Boligøkonomisk Videncenter.
- MacLennan, D. og Y. Tu, (1996), "Economic perspectives on the structure of local housing markets", *Housing Studies*, 11(3): 387–406.
- Magnusson Turner, L. og T. Wessel (2019), "Housing market filtering in the Oslo region: promarket housing policies in a Nordic welfare state context", *International Journal of Housing Policy*, 19(4): 483–508.
- Malpezzi, S. og R. Green (1996), "What has happened to the bottom of the US housing market?", *Urban Studies*, 33(10): 1807–20.
- Mankiw, N.G. og D.N. Weil (1989), "The baby boom, the baby bust, and the housing market", *Journal of Regional Science and Urban Economics*, 19: 235–58.
- Margolis, S.E. (1982), "Depreciation of housing: an empirical consideration of the filtering hypothesis", *Review of Economics and Statistics*, 64(1): 90–6.
- Marsh, A. og K. Gibb (2011), "Uncertainty, Expectations and Behavioural Aspects of Housing Market Choices", *Housing, Theory and Society*, 28(3): 215–35.
- Mast, E. (2019), *The Effect of New Market-Rate Housing Construction on the Low-Income Housing Market*. Upjohn Institute, WP 19-307.
- Mckenzie, F.M.H. og S. Rowley (2013), "Housing Market Failure in a Booming Economy", *Housing Studies*, 28(3): 373–88.
- Megbolugbe, I.F., A.P. Marks og M.B. Schwartz (1991), "The Economic Theory of Housing Demand: A Critical Review", *Journal of Real Estate Research*, 6(3): 381–93.
- Monk, S. og C.M.E. Whitehead (1999), "Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in The United Kingdom: Some Implications for Housing", *Land Economics*, 75(1): 74–93.
- Morley, C., D. Duffy og K. McQuinn (2015), *A Review of Housing Supply Policies*, Dublin: ESRI.
- Muth, R.F. (1969), *Cities and housing*, University of Chicago Press.
- OECD (2011), *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*, Economics Department, Working Papers No.837.
- OECD (2021), *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*, Paris: OECD.
- Ohls, J.C. (1975), "Public policy toward low income housing and filtering in housing markets", *Journal of Urban economics*, 2: 144–71.
- Paccoud, A., M. Hesse, T. Becker og M. Górczyńska (2022), "Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context", *Housing Studies*, 37(10): 1782–99.
- Peng, C.-W. og I.-C. Tsai (2019), "The long- and short-run influences of housing prices on migration", *Cities*, 93: 253–62.
- Peng, R. og W.C. Wheaton (1994), "Effects of Restrictive Land Supply on Housing in Hong Kong: An Econometric Analysis", *Journal of Housing Research*, 5: 263–91.
- Quigley, J. (1979), "What have we Learned about Urban Housing Markets" i P. Mieszkowski og M. Straszheim, red., *Current Issues in Urban Economics*, John Hopkins, Baltimore.
- Reid, C.K., K. Galante og A.F. Weinstein-Carnes (2017), "Addressing California's Housing Shortage: Lessons from Massachusetts Chapter 40B", *Journal of Affordable Housing og Community Development Law*, 25(2): 241–74.
- Rosen, S. (1974), "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *Journal of Political Economy*, 82(1): 34–49.
- Rothenberg, J. et al. (1991), *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*, University Press of Chicago.
- Rydell, C.P. (1977), *Effects of Market Conditions on Prices and Profits of Rental Housing*, Rand, Santa Monica.
- Saiz, A. (2010), "The Geographic Determinants of Housing Supply", *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3): 1253–96.
- Sguelgia, A. og B. Webb (2021), "Residential Land Supply: Contested Policy Failure in Declining Land Availability for Housing", *Planning Practice og Research*, 36(4): 371–88.
- Shiller, R.J. (2007), *Understanding Recent Trends in House Prices and Home Ownership*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper no. 13553, Cambridge, US.
- Shostak, H.L. og J. Houghton (2008), "The Credit Crunch and the Housing Shortage – Time for a Radical new Approach to Building Affordable", *Local Economy*, 23(3): 121–6.
- Skaburskis, A. (2006), "Filtering, City Change and the Supply of Low-priced Housing in Canada", *Urban Studies*, 43(3): 533–58.
- Skifter Andersen, H. (1993), *Hvordan fungerer et ureguleret boligmarked erfaringer fra USA*, SBI meddelelse 103, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (1995), "Explanations of Urban Decay and Renewal in the Housing Market What can Europe Learn from American Research?", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 10(1): 1–15.
- Skifter Andersen, H. (2010), *Når teltplæne rykkes op. Geografisk mobilitet i Danmark og dens årsager*, SBI 2010:12, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2011a), "Motives for Tenure Choice during the Life Cycle: The Importance of Non-Economic Factors and Other Housing Preferences", *Housing, Theory and Society*, 28(2): 183–207.

- Skifter Andersen, H. (2011b), "Explaining preferences for home surroundings and locations", *Urbani Izziv*, 22(1): 100-14.
- Skifter Andersen, H. (2017), *Udviklingen i boligsituationen i København og nybyggeriets virkninger*, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2019), *Ethnic Spatial Segregation in European Cities*, Abingdon; New York: Routledge.
- Skifter Andersen, H. (2021), *Boligen i samfundet. Viden fra boligforskningen*, BUILD, Aalborg Universitet.
- Smith, S.J. (2011), "Home Price Dynamics: a Behavioural Economy?", *Housing, Theory and Society*, 28(3): 236-26.
- Somerville, C.T. og C. Holmes, (2001), "Dynamics of the affordable housing stock: micro-data analysis of filtering", *Journal of Housing Research*, 12(1): 115-40.
- Speare, A., S. Goldstein og W.H. Frey (1974), *Residential mobility, migration and metropolitan change*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Stegmann, M.A. (1972), *Housing Investments in the Inner City*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Stiglitz, J.E. (1990), "Symposium on bubbles", *The Journal of Economic Perspectives*, 4(2): 13-8.
- Venti, S.F. og D.A. Wise (1984), "Moving and housing expenditure: Transaction costs and disequilibrium", *Journal of Public Economics*, 23: 207-43.
- Vermeulen, W. og J. Rouwendal (2007), *Housing supply and land use regulation in the Netherlands*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2007-058/3.
- Watkins, C. (2008), "Microeconomic Perspectives on the Structure and Operation of Local Housing Markets", *Housing Studies*, 23(2): 163-77.
- Watkins, C.A. (1999), "Property valuation and the structure of urban housing markets", *Journal of Property Investment and Finance*, 17: 157-75.
- Weicher, J. og T. Thibodeau (1988), "Filtering and housing markets: An empirical analysis", *Journal of Urban Economics*, 23: 21-40.
- Wetzstein, S. (2017), "The global urban housing affordability crisis", *Urban Studies*, 54: 3159-77.
- Whitehead, C.M.E. og K. Scanlon (2022), *Financialisation of Housing*, LSE London Conference briefing paper.
- Whitehead, C.M.E. (1999), "Urban housing markets: theory and policy", i E.S. Mills, E.S. og P. Cheshire, red., *Handbook of Regional and Urban Economics*, North-Holland, Elsevier Science, pp. 1559-94.
- Wijburg, G. og R. Waldron (2020), "Financialised Privatisation, Affordable Housing and Institutional Investment: The Case of England", *Critical Housing Analysis*, 7(1): 114-29.
- Wolpert, J. (1965), "Behavioural aspects of the decision to migrate", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 15: 159-72.
- Wyly, E.K. og D.J. Hammel (2004), "Gentrification, segregation, and discrimination in the American urban system", *Environment and Planning A*, 36(7): 1215-41.
- Yamada, Y. (1999), "Affordability Crises in Housing in Britain and Japan", *Housing Studies*, 14(1): 99-110.
- Zuk, M. og K. Chapple (2016), *Housing production, filtering and displacement: Untangling the relationships*, Berkeley Institute of Governmental Studies, Research Brief.
- Aalbers, M.B. (2016), *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*, New York: Routledge.

# Abstracts

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

## Counter urbanization – migration from urban to rural places

**Helle Nørgaard**, Senior researcher, Department of the Built Environment, Aalborg University, [hnorgaard@build.aau.dk](mailto:hnorgaard@build.aau.dk)

**Høgni Kalsø Hansen**, Associate professor, Department of Geosciences and Natural Resource Management, [hh@ign.ku.dk](mailto:hh@ign.ku.dk)

**Hans Thor Andersen**, Research director, Department of the Built Environment, Aalborg University, [hansthor@build.aau.dk](mailto:hansthor@build.aau.dk)

The regional population shift has over many years primarily benefited the largest cities, but it is often overlooked that there is also a movement in the opposite direction i.e. from the big cities to small towns and rural places. In this article we take a closer look at counter-urbanization and those who move from the municipalities of Copenhagen and Frederiksberg to rural and peripheral municipalities; who they are and which motives they have for moving. Similar to previous studies, the article finds that motives for moving are complex where family, friends, place attachment and job opportunities are important. A new aspect is, as shown in the article, that an increasing proportion of migrants have a degree of higher education and that employment levels for the migrants are above national averages.

## The restructuring of medium-sized cities in the rural and peripheral municipalities: population, industry and human capital

**Christian Fertner**, Associate professor, Department of Geosciences and Natural Resource Management, [chfe@ign.ku.dk](mailto:chfe@ign.ku.dk)

**Høgni Kalsø Hansen**, Associate professor, Department of Geosciences and Natural Resource Management, [hh@ign.ku.dk](mailto:hh@ign.ku.dk)

**Lars Winther**, Professor, Department of Geosciences and Natural Resource Management, [lw@ign.ku.dk](mailto:lw@ign.ku.dk)

This paper analyses the restructuring of population, industry and employment in the medium-sized cities in the rural and peripheral municipalities in Denmark. This paper examines whether the slowdown known from the smallest towns outside the metropolitan regions has affected the medium-sized cities or whether these follow their own development paths. For the analysis, we have divided the medium-sized cities based on their population and employment growth in the period 2012-2019 into four types, which we examine thoroughly. We include human capital in the analysis to examine the consequences of the knowledge economy. There are clear differences between the four city types and considerable variation within the types although there are smaller differences in relation to human capital. This study shows that the smallest of the medium-sized cities have performed best. This indicates that the development paths differ from the smallest cities, but also that there are differences between the medium-sized cities.

## New financial expectations – implications for settlement and business

**Martin Hvarregaard Thorsøe**, Assistant Professor, Department of Agroecology, Aarhus University, Tjele, [martinh.thorsoe@agro.au.dk](mailto:martinh.thorsoe@agro.au.dk)

**Egon Bjørnshave Noe**, Professor, Danish Centre for Rural Research, Department of Sociology, Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Esbjerg, [enoe@sam.sdu.dk](mailto:enoe@sam.sdu.dk)



Danish agriculture and Danish rural areas have historically been closely connected. More importantly the development within both domains have been closely connected with the financial sector that via finance has enabled constructions, investments, ownership and succession. In an international context, Danish mortgage providers have played a unique role in development of residential areas and the agricultural sector. However, in the last couple of decades a number of changes have taken place of the relationship between the agriculture sector and rural areas on one side and the financial system on the other, which fundamentally have changed the conditions for economic activities. In this article we dive deeper into these changes in an attempt to highlight the consequences.

### **From exclusive to inclusive business policy: Towards a geographically and industrially more coherent Denmark**

**Jesper Manniche**, senior researcher, Centre for Regional and Tourism Research, [jesper.manniche@crt.dk](mailto:jesper.manniche@crt.dk)

**Teis Hansen**, professor, Department of Food and Resource Economics, [teis.hansen@ifro.ku.dk](mailto:teis.hansen@ifro.ku.dk)

The article discusses the opportunities for addressing the geographical uneven economic development, that has characterized Denmark in recent years, through more holistic and place-based approaches in business policies, which develops the relations between international and local industries and joins urban and rural areas in common development strategies. We first describe the recent decades' of economic development with special attention to geographical aspects, followed by an analysis of the rationale and content of the existing business policy regime. We then introduce the concept of the Foundational Economy as an alternative approach to business development. We discuss whether it can point towards more inclusive and place-based approaches and conclude that its local development element holds promising perspectives. Lastly, we discuss these perspectives based on an example

of local business development in connection to the national plans for and investments in Bornholm as a sustainable energy island.

### **Challenges in the neo-endogenous approach in municipal strategic planning for villages**

**Annette Aagaard Thuesen**, Associate professor, Danish Centre for Rural Research, Department of Sociology, Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Esbjerg, [aat@sam.sdu.dk](mailto:aat@sam.sdu.dk)

**Kasper Friis Bavnbæk**, PhD-student, Danish Centre for Rural Research, Department of Sociology, Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Esbjerg, [kaf@sdu.dk](mailto:kaf@sdu.dk)

**Egon Bjørnshave Noe**, Professor, Danish Centre for Rural Research, Department of Sociology, Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Esbjerg, [enoe@sam.sdu.dk](mailto:enoe@sam.sdu.dk)

Much rural research and policy is based on an expectation of neo-endogenous development, which means that a large part of the responsibility for village development is transferred to the village actors themselves. This article examines patterns in the social capital of local communities that can show how local communities are equipped to act as development actors. The article analyses quantitative data from a nationwide mapping of citizens' associations and community associations. A total of 1,468 community associations received the questionnaire and 58 per cent responded. The municipalities have recently been given a more established 'village responsibility' as municipal planning now must support the development of viable villages, promote a differentiated and targeted development of villages, and indicate overall objectives and instruments for the development of villages. With regard to strategic planning for viable villages, the article discusses the challenges of the neo-endogenous development approach's 'placing responsibility' on local communities.

## Regional policy and state subventions to municipalities in Denmark. Do rural districts be in the focus of the regional state politics and subventions to municipalities.

**Henrik Toft Jensen**, *Ass. Prof. Department of People and Technology, Roskilde University, htj@ruc.dk*

**Viggo Plum**, *Ass. Prof. Emeritus, Department of People and Technology, Roskilde University, plum@ruc.dk*

**Peter Skriver**, *Ass. Prof. Emeritus, Department of People and Technology, Roskilde University, skriver@ruc.dk*

The article outlines the structural background for the regional development as well as local possibility of influencing the local structures (see figure 1). On this basis, the article analysis the complex of state policies aimed at influencing business and living conditions in various municipalities. Regional policy, centralization trends and the total economic transfers from the state and from the EU to municipalities and rural districts will be analyzed. The article points out that the rationale behind the state subsidies to the municipalities is primarily to create more economically uniformed framework conditions for all rural and urban municipalities to carry out the municipal tasks, i.e. to promote a consideration of equality. Only a small part of the state grants is in the focus when it comes to the rural considerations and local policy.

## Rural areas and local governments' economy – are they reflected in agreements and equalization?

**Niels Jørgen Mau Pedersen**, *Project Director, VIVE, The Danish Center for Social Science Research, njmp@vive.dk*

The role of the municipal sector including rural municipalities in welfare society has increased. We investigate appearance of rural issues in 28 years of yearly economic agreements, being an important element of negotiation in the state-lo-

cal economic relationship. Rural topics appear in varying extent but surprisingly modest in recent years, despite a potential interest from central and local governments. Municipal redistribution is difficult to negotiate but taken care of by the established equalization system. We analyze this system in three dimensions found significant for rural municipalities and illuminated via three most recent revisions in 2007, 2013 and 2020. Several elements relevant for rural municipalities are identified, which apply in particular for the 2020-reform. Rural municipalities in general achieved a profit when the system changes and accounts for almost half of the total redistribution. If regional and rural issues should be more pro-active integrated in equalization both have advantages and disadvantages.

## Effective task organization: the right skills for the right tasks

**Per Nikolaj Bukh**, *Professor, Aalborg University Business School, pnb@pnbukh.com*

**Karina Skovvang Christensen**, *Associate Professor, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University, kschristensen@econ.au.dk*

The LEON principle states that the treatment of patients should take place at the “lowest effective cost level”. This article aims to assess whether a similar principle can be used outside the healthcare system to make the best use of employee skills and to realise the most cost-effective task organization. First, a clarification is made of the LEON concept and its theoretical foundation, as well as showing how the LEON principle is related to analyses based on the incremental cost-effectiveness ratio (ICER). We assess that the ICER method can be extended to a broader application, and we believe that it may serve as a basis for a guide to analyses of task organization in general. We present a framework for applying the principle, and an example illustrates the principle. Time-Driven Activity-Based Costing is a suitable tool if, based on the LEON principle, assessments, and analyses of the cost-effective-

ness of alternative work organizations are to be carried out. Since there will be situations where individual staff groups constitute a scarce resource, opportunity costs should be included in the calculation.

### **The problematic housing market. A review of the international research literature**

**Hans Skifter Andersen**, *Adjunct Professor, BUILD, Aalborg University, hsa@build.aau.dk*

There has been an extensive international research showing that the housing market works very differently to other markets in the economy. In this article, results from this research are reviewed. It shows that, for several reasons, the housing market has difficulties in providing a

satisfactory housing supply for everyone in society, especially for households with lower incomes. The supply of housing comes primarily from the existing housing stock and does not respond quickly enough to cyclical changes in demand, because it depends on the mobility of households. This creates disequilibrium in parts of the market over longer periods. New construction only makes up a small part of the supply, and in many countries it has been observed that the extent is too low. One of the reasons is that the prices of building plots are determined by the price development of existing housing, which means that disequilibrium and price increases on the housing market are reflected in land prices and make new construction more expensive, at the same time that housing construction is not sufficient to solve housing needs.